

16

Colección del Colegio de Abogados Procesalistas Latinoamericanos

# DESARROLLO SOSTENIBLE

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO KARLA ELIZABETH MARISCAL URETA *ET AL.* 



Editorial Primera Instancia

# **DESARROLLO SOSTENIBLE**

# ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO Director científico

# **DESARROLLO SOSTENIBLE**

16

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO ÁLVARO MORALES AVILÉS ANDREA MARILÚ ROJANO SÁNCHEZ DASAEV SOSA ARELLANO EDUARDO RAÚL OLIVERO

GERARDO H. VALENCIA RIVERA ISABELA MOREIRA DOMINGOS KARLA E. MARISCAL URETA MANUEL BERMÚDEZ TAPIA PAULA N. CORREAL TORRES



### **EDITORES**

© ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO
KARLA ELIZABETH MARISCAL URETA
EDITORIAL PRIMERA INSTANCIA
COLEGIO DE ABOGADOS PROCESALISTAS LATINOAMERICANOS

ASISTENTES EDITORIALES Título: Desarrollo sostenible

Omar Martínez Hernández Neidaly Espinosa Sánchez

cramily Espiniosa Santones

Editorial Primera Instancia Calle Selva 35 402

Periférico Avenida del Imán Insurgentes Cuicuilco C. P. 04530

Coyoacán Cdmx.

Teléfono: +52 (961)6142659 Móvil: (+52) 961 1775659

E-mail: primerainstancia@outlook.com

Volumen 16

THEMA RNU

Primera edición, 2022 DEWEY 363.7

### **AUTORES**

- © ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO
- © ÁLVARO MORALES AVILÉS
- © ANDREA MARILÚ ROJANO SÁNCHEZ
- © DASAEV SOSA ARELLANO
- © EDUARDO RAÚL OLIVERO
- © GERARDO HUMBERTO VALENCIA RIVERA
- © ISABELA MOREIRA DOMINGOS
- © KARLA ELIZABETH MARISCAL URETA
- © MANUEL BERMÚDEZ TAPIA
- © PAULA NATHALIA CORREAL TORRES

ISBN: 978-607-29-3464-1

Este libro ha sido evaluado con un procedimiento de doble *ciego-blind per reviewed*Esta obra y sus características gráficas son propiedad de *EDITORIAL PRIMERA INSTANCIA*.
Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema electrónico, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin la autorización previa y por escrito de los titulares de *copyright*.

IMPRESO EN MÉXICO-PRINTED IN MEXICO 2022

# COMITÉ CIENTÍFICO

# **Dra. Jania Maria Lopes Saldanha**Profesora en la Universidad Federal de Santa María, Brasil

**Dr. Juan Marcelino González Garcete** Universidad Nacional de Asunción, Paraguay

**Dr. Patricio Marianello**Universidad de Buenos Aires, Argentina

**Dr. Pablo Darío Villalba Bernié** Universidad Católica de Encarnación, Paraguay

**Dr. René Moreno Alfonso** Universidad Republicana, sede Bogotá, Colombia

**Dra. Pamela Juliana Aguirre Castro** Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito, Ecuador

**Dr. Jaime Alfonso Cubides Cárdenas**Colegio de Abogados Procesalistas Latinoamericanos

El libro *Desarrollo sostenible* está integrado por textos jurídicos, que cumplen con los criterios de calidad, para ser publicados, los capítulos que lo construyen son inéditos, con la finalidad de mantener un nivel de exigencia científica, se verifica que el proceso de revisión de cada uno de los capítulos del libro en comento, sea realizado bajo el principio de revisión arbitral por pares a doble ciego por un Comité Científico de Investigadores Nacionales e Internacionales, externos a la Editorial Primera Instancia.

# Bajo los siguientes criterios:

- I. Importancia o relevancia del tema
- II. Claridad del enfoque temático
- III. Relación con la literatura existente
- IV. Datos metodológicos de investigación
- V. Uso de teoría
- VI. Marco teórico
- VII. Calidad critica/Calidad argumental
- VIII. Claridad de las conclusiones
- IX. Aportación o propuesta a la disciplina

Participaron en el proceso de arbitraje de la obra destacados investigadores científicos de la Universidad Nacional de Asunción Paraguay. De la Universidad Federal de Santa María de Brasil, del Colegio de Abogados Procesalistas Latinoamericanos, Universidad de Buenos Aires Argentina. Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito, Ecuador, Universidad Republicana, sede Bogotá, Colombia y Universidad Católica de Encarnación Paraguay.

# ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO	15
DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE Y EL PRINCIP	10
PRECAUTORIO	
Alfonso Jaime Martínez Lazcano	
,	
I. INTRODUCCIÓN	21
II. DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE SANO	24
1. Ámbito individual	26
2. Ámbito institucional	28
3. Ámbito colectivo	31
III. MEDIO AMBIENTE SANO Y OTROS DERECHOS	35
1. Desarrollo sostenible	35
2. Seguridad humana	35
IV. CRITERIOS JUDICIALES NACIONALES Y EL PRINC	IPIO DE
PRECAUCIÓN	36
V. JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA	48
VI. CONCLUSIONES	49
VII. BIBLIOGRAFÍA	49

# INTERÉS LEGÍTIMO, POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS EN LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

Álvaro Morales Avilés y Karla Elizabeth Mariscal Ureta

LINTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN53
II. LA FUNCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO MEXICANO 57
III. BREVE RECAPITULACIÓN HISTÓRICA60
IV. LA INCORPORACIÓN DEL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL
AMPARO MEXICANO
V. LA CONSTRUCCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL INTERÉS
LEGÍTIMO ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE
201167
VI. CONCLUSIONES
VII. BIBLIOGRAFÍA71
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·
NACIONAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PERÚ
NACIONAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PERÚ  Manuel Bermúdez Tapia
NACIONAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PERÚ  Manuel Bermúdez Tapia  I. INTRODUCCIÓN
I. INTRODUCCIÓN
NACIONAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PERÚ  Manuel Bermúdez Tapia  I. INTRODUCCIÓN
I. INTRODUCCIÓN
I. INTRODUCCIÓN

V. EL CAMBIO DE FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS
PERUANAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS 85
VI. EL CAMBIO DE PERSPECTIVAS EN EL PAÍS ANTE LOS
PRÓXIMOS RETOS89
VII. NUEVAS AMENAZAS A LA SOBERANÍA DE UN PAÍS 91
VIII. NUEVOS PELIGROS A LA SEGURIDAD Y DEFENSA
NACIONAL92
IX. LA TUTELA DE LOS RECURSOS NATURALES POR PARTE
DE LAS FUERZAS ARMADAS94
X. LA TUTELA DE RECURSOS EN ZONAS GEOGRÁFICAS DE
DIFÍCIL PERMANENCIA O ACCESO95
XI. EL USO DE LA TECNOLOGÍA MILITAR PARA LA
VIGILANCIA DE TERRITORIOS EXTENSOS97
XII. LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE COMO ELEMENTO
VINCULANTE98
XIII. CONCLUSIONES
XIV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 101
IMPUECTOS CATACTE AL ES VARBOVECHAMIENTO DE LA
IMPUESTOS CATASTRALES Y APROVECHAMIENTO DE LA
VIVIENDA Y ESPACIOS SUBUTILIZADOS. UNA POLÍTICA
FISCAL PARA DISMINUIR LA POBREZA Y GENERAR
BIENESTAR SOCIAL
Dasaev Sosa Arellano
I. INTRODUCCIÓN 107
II. EL ACCESO A LA VIVIENDA COMO ATENUANTE DE LA
PORREZA 110

III. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS VINCULADOS	AL
DERECHO A LA VIVIENDA	114
IV. LA ACUMULACIÓN DEL ESPACIO CONSOLIDADO	ЭЕ
INOPERANCIA DE LOS PRINCIPIOS EN MATERIA	DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	117
V. IMPUESTOS CATASTRALES EXTRAFISCALES, CC	МО
MEDIO PARA EVITAR EL DESPERDICIO INMOBILIARIO	121
VI. EFECTOS DE LA FINANCIARIZACIÓN INMOBILIARIA	EN
LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA	A Y
DECOROSA	132
VII. CONCLUSIONES	136
VIII. PROPUESTAS	138
IX. FUENTES CONSULTADAS	140
IX. FUENTES CONSULTADAS  EDUCACIÓN AMBIENTAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y	
EDUCACIÓN AMBIENTAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y	
EDUCACIÓN AMBIENTAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS	
EDUCACIÓN AMBIENTAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS	LA
EDUCACIÓN AMBIENTAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS Isabela Moreira Domingos	<b>LA</b> 143
EDUCACIÓN AMBIENTAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS Isabela Moreira Domingos  I. INTRODUCCIÓN	143 LA
EDUCACIÓN AMBIENTAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS Isabela Moreira Domingos  I. INTRODUCCIÓN	143 LA 144
EDUCACIÓN AMBIENTAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS Isabela Moreira Domingos  I. INTRODUCCIÓN	143 LA 144 149
EDUCACIÓN AMBIENTAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS Isabela Moreira Domingos  I. INTRODUCCIÓN	143 LA 144 149 155
EDUCACIÓN AMBIENTAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS Isabela Moreira Domingos  I. INTRODUCCIÓN	143 LA 144 149 155 159

# DESARROLLO, ECOCENTRISMO Y SUSTENTABILIDAD: UN CRITERIO ECOLÓGICO RECTOR OBJETIVO Y GARANTISTA

# Eduardo Raúl Olivero

I. INT	RODUCCIÓN Y	PUNTOS	DE I	PARTI	DA		163
II.	DESARROLLO	) Y	PA	RADIO	GMA	AMBI	ENTAL:
CONT	ΓROVERSIAS.	CRITER	IOS	DE	ARM	ONIZAB	ILIDAD
MAN	IFESTACIONES	JURÍDIC	AS G	ENER	ALES .		174
III. L	A SUSTENTAR	BILIDAD	ECO	-CÉNT	ΓRICA	(SUSTA	NTIVA)
COM	O CRITERIO RE	ECTOR					188
IV. Co	ONCLUSIONES.						200
V. BII	BLIOGRAFÍA						204

# LEGITIMACIÓN DEL DESARROLLO Y CONFLICTOS AMBIENTALES

# Andrea Marilú Rojano Sánchez

I. INTRODUCCIÓN	209
II. DESARROLLO SOSTENIBLE	210
III. JUSTIFICACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	216
IV. LEGITIMACIÓN FORMAL, AXIOLÓGICA Y DE HECHO	O DEL
DESARROLLO SOSTENIBLE	220
V. CONTRASTE DE LO IDEAL CON LOS CONFLI	CTOS
AMBIENTALES	223
VI. CONCLUSIONES	231
VII. BIBLIOGRAFÍA	232

# RECURSOS ENERGÉTICOS DISTRIBUIDOS: DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA SOSTENIBLE

Paula Nathalia Correal Torres y Gerardo Humberto Valencia Rivera

I. INTRODUCCIÓN				235
II. REFORMA EN MATER	IA ENERGÉT	ICA D	E LA M	IANO DE LOS
AVANCES CIENTÍFICOS				237
III. APROXIMACIÓN	TÉCNICA	A	LOS	RECURSOS
ENERGÉTICOS DISTRIB	UIDOS			241
IV. MICRORREDES COM	IO HERRAMI	ENTA	INCOL	RPORABLE A
LA POLÍTICA PÚBLICA	PARA EL DE	SARR	ROLLO	SOSTENIBLE
				244
V. CONCLUSIONES				247
VI. REFERENCIAS				248

# **PRÓLOGO**

En esta ocasión tengo el honor de referirme a la obra colectiva intitulada *Desarrollo sostenible* coordinada por los destacados investigadores Alfonso Jaime Martínez Lazcano y Karla Elizabeth Mariscal Ureta, quienes han logrado conjuntar autores de diferentes latitudes para expresar los resultados de investigaciones sobre diversos temas especializados.

De conformidad con el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a un medio ambiente sano es un derecho humano esencial para el desarrollo sostenible, como principio rector para la evolución mundial a largo plazo, el cual se define "como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". 1

Aunado a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso comunidades indígenas miembros de la Asociación *Lhaka Honhat* (Nuestra Tierra) vs. Argentina, por primera vez determina que es un derecho autónomo exigible en los términos del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consideró el contenido y alcance de este derecho, en su *Opinión Consultiva OC-23/17*, y determinó que el medio ambiente sano "Constituye un interés universal" y "es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad", y que "como derecho autónomo [...] protege los componentes del [...] ambiente, tales como bosques, mares, ríos y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas

<sup>1</sup> Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas, presidente del 65° período de sesiones, Desarrollo sostenible. https://tinyurl.com/42vxszs4

individuales. Se trata de proteger la naturaleza", no solo por su "utilidad" o "efectos" respecto de los seres humanos, "sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta".<sup>2</sup>

En el contenido de esta obra está la aportación de Alfonso Jaime Martínez Lazcano, sobre la *defensa del medio ambiente y el principio precautorio*, donde resalta, entre otros elementos valiosos, que el principio de precaución representa un avance cualitativo para conservar y proteger a la naturaleza, es fundamental en la defensa al medio ambiente, lo que impacta en otros derechos humanos, por estar interrelacionados bajo el principio de indivisibilidad, así entre todos los derechos llamados humanos no existe jerarquía; los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y todos los que tengan este estatus, deben protegerse, porque la afectación de uno impacta en otros y viceversa, lo que significa el deber general de respetar, garantizar y promover de forma íntegra.

El tema abordado por Álvaro Morales Avilés y Karla Elizabeth Mariscal Ureta sobre el *interés legítimo, por la defensa de los derechos en los proyectos de desarrollo*, pone de relieve la inclusión de la figura del interés legítimo en la Ley de Amparo de 2013, derivada de la reforma constitucional de 2011, lo cual ha generado una nueva manera de acceder a un medio de control constitucional desde un panorama más amplio de posibilidades.

Agregan, que el interés legítimo tiene como objetivo prioritario salvaguardar los derechos de aquellos a los que un acto no les afecta en su esfera jurídica personal, pero que ese mismo acto podría acarrear consecuencias a su entorno o a diversos derechos que no encuentran o no definen un titular de estos. La reforma constitucional de 2011 dio cabida a voces de la sociedad civil, y además recogió criterios que la corte había venido sosteniendo, que dieron como resultado la incorporación de esta figura jurídica al mundo del amparo.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> CORTE IDH. Caso comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Sentencia de 6 de febrero de 2020, párrafo 203.

Ahora, bien la aportación que nos obsequia el jurista peruano Manuel Bermúdez-Tapia, intitulada, *los recursos naturales, la seguridad y defensa nacional y el desarrollo sostenible en el Perú,* nos invita a reflexionar sobre la tutela del ambiente, la cual adquiere otro valor significativo al del ecosistema porque eventualmente un acto de depredación puede provocar la pérdida de un recurso que económicamente podría impactar en la realidad nacional y por ello, los Estados están asumiendo una nueva línea de trabajo y acción a sus Fuerzas Militares.

Por su parte, Dasaev Sosa Arellano, en su aportación impuestos catastrales y aprovechamiento de la vivienda y espacios subutilizados. Una política fiscal para disminuir la pobreza y generar bienestar social, realiza un interesante estudio ante el crecimiento de la utilización de mecanismos de financiamiento basados en fideicomisos inmobiliarios para el arrendamiento, por lo que resulta necesario desarrollar esquemas que integren a los distintos sujetos de este tipo de negocio jurídico, para que, la fiduciaria, el fideicomisario y el fideicomitente, puedan ser susceptibles de sujeción a obligaciones de pago del tributo.

Resulta interesante la visión de la estimada profesora brasileña Isabela Moreira Domingos, en el que explora a la educación ambiental, desarrollo sostenible y la responsabilidad social de las empresas, en el que explica: en cuanto a la educación ambiental, se verifica la incorporación de valores éticos, políticos y culturales, que deben ser propuestos a los alumnos en la educación básica, que en Brasil se divide en educación infantil, educación primaria y educación secundaria. La inclusión de la medioambiental en los espacios educativos formales e informales, permite a los ciudadanos desarrollar una posición crítica y replantearse soluciones estratégicas para el desarrollo sostenible, así como la debida responsabilidad de las personas (física o jurídica) que actúan contra el equilibrio ecológico y la supervivencia de las especies.

La aportación del jurista argentino Eduardo Raúl Olivero que versa sobre el desarrollo, ecocentrismo y sustentabilidad: un criterio ecológico rector objetivo y garantista, precisa que no es

posible asimilar o encorsetar al desarrollo con el mero crecimiento económico u otra variable unidimensional, ni es dable (en el contexto de los debates y propuestas que hemos reflejado) por dicha vía sostener la comprensión o realización del derecho de nuestros sistemas jurídicos contemporáneos minando sus afirmaciones y sentidos alternativos racionalmente consagrados en estas etapas textuales. Tal el caso de la idea de "sustentabilidad" o de lo "sostenible", que pueden adquirir alcances más protectorios y garantistas al no resultar meras adjetivaciones del desarrollo.

La investigadora Andrea Marilú Rojano Sánchez realiza un atrayente análisis propositivo sobre la *legitimación del desarrollo y conflictos ambientales*, en el que subraya que el derecho al desarrollo no debe implicar imponer un modelo, sino las bases para el mismo. Ni debe interpretarse superior al derecho a la libre autodeterminación y gobierno. México tiene una composición pluricultural que se sustenta en sus pueblos indígenas, es por lo que el respeto tanto a sus derechos como a su dignidad es una obligación de toda la sociedad mexicana. Se denuncia la simulación de la consulta, que no fueron todos los pueblos consultados y que hay discrepancias en lo que se entiende por desarrollo arriba y en sur.

Finalmente, Paula Nathalia Correal Torres y Gerardo Humberto Valencia Rivera exponen: recursos energéticos distribuidos: diseño e implementación de una política pública sostenible, al señalar, entre otros puntos, que el suministro general de electricidad opera de forma desbalanceada toda vez que el tipo de cargas conectadas a la red son diversas y demandan cantidades de energía diferentes. De acuerdo con esta situación se propone la incorporación de las microrredes, en específico y de los REDs, en general, operando en modo conectado a la red para hacer frente al desequilibrio generado tanto en la red como en el sistema de microrredes. El uso de este tipo de tecnología y su incorporación en la política pública de México traería para el país una modernización de la red eléctrica, además de otros beneficios operativos.

Toda la diversidad de textos concentrados en esta obra, que a su vez se encuentran conectados con el tema central del desarrollo sostenible, como la especialidad de los mismos hace a este ejemplar

# Prólogo

una obligada lectura para el profesionista que desea estar actualizado en el tópico de protección a la naturaleza y los rumbos que ha tomado. Aplaudimos este esfuerzo académico y recordamos con estas aportaciones aquella frase que se refiere al "caminante no hay camino, sino que se hace al andar". Gracias a todos los autores por hacer camino con sus interesantes aportaciones.

Dr. Hugo Carrasco Soulé Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM Junio, 2022.

# DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE Y EL PRINCIPIO PRECAUTORIO

# ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO\*

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Defensa del medio ambiente sano. III. Medioambiente sano y otros derechos. IV. Criterios judiciales nacionales y el principio de precaución. V. Jurisprudencia interamericana. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

# I. INTRODUCCIÓN

El principio de precaución es trascendente para la protección al medio ambiente, que beneficia a todos en general en diferentes grados; a las personas que habitan dentro del lugar donde posiblemente se causen daños irreversibles; a los consumidores de productos agropecuarios, a las futuras generaciones, a la propia naturaleza en sí misma, sin que esté subordinada la defensa a obtener beneficios para los seres humanos, inclusive a otros seres vivos, que podrían estar en riesgo, siendo el elemento fundamental,

<sup>\*</sup> Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores Conacyt Nivel I. Doctor en Derecho Público. Profesor e investigador de la Universidad Autónoma de Chiapas y profesor honorario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente del Colegio de Abogados Procesalistas Latinoamericanos. Vicepresidente de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional. Director de la Revista Primera Instancia. Contacto: alfonso.martinez@unach.mx. ORCID https://orcid.org/0000-0003-0367-4716

que debe proceder aunque no exista certeza científica de los resultados.

El artículo 15 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, al prever que se tiene como finalidad proteger al medio ambiente, prácticamente le da derechos a la naturaleza de forma independiente al aprovechamiento o beneficio que otorga a los seres humanos. Porque si se dice que se debe proteger, significa que no se le causen daños o que se ayude a mantener ésta en buenas condiciones. Ningún derecho existe si no hay una correlativa obligación, en este sentido, el mismo numeral señala que son los Estados los que deben aplicar ampliamente el criterio de precaución ante el peligro de daño grave o irreversible.

El eje de los derechos de la naturaleza es este precepto, para ello hay que precisar que medio ambiente es una construcción no clara, por varias cuestiones, en primera porque habría que eliminar la palabra medio y utilizar únicamente ambiente, que significa, entre otras acepciones "que rodea a un cuerpo o circula a su alrededor", da la impresión de que el ambiente está fuera de los seres humanos, como contorno. En segunda, modificar y agregar medio ambiente por naturaleza, no sólo lo que rodea, sino al propio ser humano como parte de lo natural. Tercera, señalar sin rodeos, que de lo que se trata es proteger a la naturaleza incluyendo, a todos los elementos que la conforman.

La protección al medio ambiente con especial énfasis a la parte de la tierra llamada biosfera, que es una de las cuatro capas con las que cuenta el planeta, en ésta imperan las condiciones para la vida, ésta es la corteza terrestre donde prevalece el sol, el aire, el agua, la luz, y, los alimentos, se puede decir que está formada por factores bióticos y abióticos que interactúan entre sí con la ayuda de la energía, estos elementos son indispensables para establecer las condiciones necesarias para el desenvolvimiento de la vida.<sup>1</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> *Cfr.* SIGNIFICADOS. *Qué* es la biosfera. https://tinyurl.com/596tehkx

Lo fundamental del principio de precaución es que no se requiere de certeza indubitable de las consecuencias negativas que se pudieran causar, sólo que se encuentre en riesgo, para que se tomen medidas que eviten que se presenten los deterioros posiblemente previstos.

Es factible decir que el principio de precaución es útil cuando haya duda sobre algo que pueda afectar o no al medio ambiente, la duda es la vacilación o falta de determinación ante varias posibilidades de elección sobre creencias, noticias o hechos, por ejemplo, tratándose del maíz transgénico, existe una visión positiva, pero aún surgen dudas acerca de su efectividad en la región y sobre sus impactos en el medio ambiente. Son notorios los contrastes sobre la adopción del maíz transgénico: mientras en un caso se expresa contundentemente la negativa para permitir la entrada de dichas semillas, en tres casos parece haber curiosidad, aunque con desconfianza.<sup>2</sup>

El principio de precaución debe justificarse en el conocimiento humano no sólo ser un presentimiento irrazonable, por lo que es fundamental incrementar la cultura de la evaluación y prevención de riesgos, con criterios de rigurosidad científica en la identificación y procesos de contención de los mismos.<sup>3</sup>

Así el principio de precaución depende de la evolución científica, de los nuevos descubrimientos e investigaciones. Sucesos graves pudieron evitarse, por ejemplo, hoy se sabe que algunos productos están compuestos de plomo y su uso generalizado ha dado lugar a una importante contaminación ambiental y a graves problemas de salud pública, por las

23

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> LAZOS CHAVERO, Elena, "Consideraciones socioeconómicas y culturales en la controvertida introducción del maíz transgénico: el caso de Tlaxcala", *Sociológica (México)*, 2014, vol. 29, no. 83, p. 228.

ALVARADO MERCADO, Juan, "El emocional uso del concepto racional", en CANO VALLE, Fernando, *El principio precautorio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2012, p. 250.

# Alfonso Jaime Martínez Lazcano

enfermedades ocasionadas por la exposición a esta sustancia tóxica, en muchas partes del mundo.<sup>4</sup>

Para comprender el principio de precaución hay que distinguirlo del principio de prevención, ya que la diferencia significativa entre éstos radica en que el de prevención está asociado a condiciones que ya provocaron daño. Cuando ya se sabe que la combinación de factores de riesgo elevan la probabilidad de daño, se aplica la prevención.<sup>5</sup>

### II. DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE SANO

La violación a los derechos humanos relacionados con la protección al medio ambiente, igual que el tipo de desaparición de personas<sup>6</sup> es compleja y múltiple, porque impacta a nivel individual: en la vida, libertad e integridad de los defensores; en lo institucional: trasgresión a las garantías judiciales, corrupción y provoca impunidad; en lo social: atentan contra comunidades de los pueblos originarios, el derecho a la identidad cultural, a mantener la posesión y propiedad de sus tierras, a beneficiarse de la extracción y explotación de los recursos; de forma difusa: la contaminación, el saqueo y la explotación inmoderada, inclusive en áreas protegidas, situación que afecta a todos de diversas maneras.<sup>7</sup> En contrapartida, es necesario promover el desarrollo

(a. II).

En la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, se define a la "desaparición forzada" como el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> OMS. *Intoxicación por plomo*, 2021. https://tinyurl.com/29p9nc6b

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> ALVARADO MERCADO, *op. cit.*, p. 278.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> LAZCANO, Alfonso Jaime Martínez, "Defensa en pro de un medio ambiente sano", *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 2020, vol. 8, no. 3, p. 845.

sostenible como principio rector para la evolución mundial a largo plazo, el cual se define "como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".<sup>8</sup>

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, o Cumbre de la Tierra de Río 20, celebrada en Brasil en el 2012, se centra dos temas: 1) economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y 2) el marco institucional para el desarrollo sostenible.

Cuadro 1.

PILARES Desarrollo económico,
Desarrollo social, y
Protección al medio ambiente

Fuente: elaboración propia.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador" establece en su artículo 11 que: "Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente".

Además, como se desprende de la jurisprudencia interamericana y de la Corte Europea de Derechos Humanos, existe una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos. Las formas en que la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático han afectado al goce

<sup>8</sup> Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas, presidente del 65° período de sesiones, Desarrollo sostenible. https://tinyurl.com/42vxszs4

efectivo de los derechos humanos en el continente ha sido objeto de discusión por parte de la Asamblea General Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas. También se advierte que un número considerable de Estados parte de la Convención Americana han disposiciones constitucionales reconociendo expresamente el derecho a un medio ambiente sano. Estos avances en el desarrollo de los derechos humanos en el continente han sido recogidos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos. Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador 9

# 1. Ámbito individual

Una muestra del impacto individual se evidencia en el caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, quienes por organizarse para defender la tala desenfrenada fueron privados de su libertad, torturados e iniciado un proceso penal fraudulento basado en pruebas inventadas por los propios agentes del Estado, aunado a la ineficacia de los juzgadores para tutelar derechos fundamentales.

...la denuncia presentada por ciertos miembros del Ejército en contra de los señores Cabrera y Montiel por la comisión de los presuntos delitos de portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército y sin licencia y siembra de amapola y marihuana... [Ocasionó que sufrieran las víctimas] tratos crueles, inhumanos y degradantes, mientras se

26

ORTE IDH. Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Sentencia de 3 de abril de 2009, párrafo 148.

encontraban detenidos y bajo custodia de miembros del Ejército mexicano... [Por] su labor como defensor de los bosques, describiendo el proceso organizativo... para frenar la [alegada] tala inmoderada de la región por empresas trasnacionales y locales. 10

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo posterior Corte IDH) ha generado el concepto de efecto intimidante relacionado con los defensores del medio ambiente:

Como lo ha valorado en otros casos es indudable que estas circunstancias también han tenido un efecto amedrentador sobre las otras personas que se dedican a la defensa del medio ambiente en Honduras o se encuentran vinculadas a ese tipo de causas. Efecto intimidante que se acentúa y se agrava por la impunidad en que se mantienen los hechos. 11

La Corte IDH valora positivamente la creación del "Grupo de Investigación para las Muertes de Ambientalistas" adscrita a la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad como respuesta a los hechos de violencia generados en contra de ese grupo. No obstante, reitera que las amenazas y los atentados a la integridad y a la vida de los defensores de derechos humanos y la impunidad, son particularmente graves en una sociedad democrática. De conformidad con la obligación general de respetar y garantizar los derechos establecida en el artículo 1.1 de la Convención, el Estado tiene el deber de

<sup>10</sup> Cfr. CORTE IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

CORTE IDH. Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Sentencia de 3 de abril de 2009, párrafo 153.

adoptar medidas de carácter legislativo, administrativo o judicial, o el perfeccionamiento de las existentes, que garanticen la libre realización de las actividades de los defensores del medio ambiente; la protección inmediata a los defensores del medio ambiente ante el peligro o amenazas que se susciten con motivo de su labor, y la investigación inmediata, seria y eficaz de los actos que pongan en peligro la vida o la integridad de los defensores ambientalistas, con motivo de su trabajo. 12

En esta línea, y como una forma de contribuir a que hechos como los del presente caso no se repitan, la Corte estima conveniente ordenar al Estado la realización de una campaña nacional de concientización y sensibilización, dirigida a funcionarios de seguridad, operadores de justicia y población general, sobre la importancia de la labor que realizan los defensores del medio ambiente en Honduras y de sus aportes en la defensa de los derechos humanos. El Estado contará con un plazo máximo de dos años a partir de la notificación de la presente Sentencia para su ejecución. 13

# 2. Ámbito institucional

La corrupción y complicidad de los agentes del Estado que toleran, permiten, inclusive otorgan permisos y concesiones a compañías nacionales e internacionales para la explotación de recursos naturales, sin impórtales la degradación del medio ambiente.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> CORTE IDH. *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*. Sentencia de 3 de abril de 2009, párrafo 213.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> *Ibídem*, párrafo 214.

# a) Malecón Tajamar en Cancún

En México a consecuencia de la autorización del gobierno del estado de Quintana Roo que autorizó la construcción de un proyecto inmobiliario llamado Malecón Tajamar en Cancún, Quintana Roo, provocó "la tala de 22 hectáreas (aunque activistas aseguran que se devastaron 57) y con ello, el asesinato de las especies del lugar tales como el cangrejo azul, rana leopardo, aves, iguanas rayadas, garzas, pelícanos cafés y cocodrilos Moreletti, además de cientos de plantas y mangles". 14

En su momento un juzgado de distrito en Quintana Roo ordenó la suspensión de la remoción de cualquier tipo de vegetación, pero tan pronto fue sobreseído se ordenó el desmonte de manglar la madrugada del 16 de enero del 2016 con maquinaria pesada y el apoyo de la policía municipal de Cancún.<sup>15</sup>

En otro juicio de amparo (1064/2015), promovido por Araceli Domínguez y otros miembros del movimiento Salvemos Manglar Tajamar en contra del proyecto Malecón Tajamar, respecto del cual el pasado 25 de julio del 2017 el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito resolvió a favor de las quejosas, para dejar sin efecto la autorización de impacto ambiental del proyecto, y ordenando al mismo tiempo las restauración de la vegetación derribada o desmontada la madrugada del 16 de enero del 2016, además de ordenar a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) abstenerse de otorgar una nueva autorización ni para desmonte ni para aprovechamiento de los terrenos que comprenden. 16

# b) Siembra de maíz transgénico

Otro caso, es el referente a la siembra del maíz transgénico autorizada y defendida por las autoridades, que, si bien no se ha

16 Ídem.

29

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> JERÉZ, Daniela, "¿Qué está pasando en el manglar de Tajamar y por qué nos indigna?", *Actitud Fem.* https://tinyurl.com/26y2akww

VÁZQUEZ, Jesús, "Resuelve la SCJN a favor de un medio ambiente sano", *El Financiero*, 2018. https://tinyurl.com/59fv9x3v

# Alfonso Jaime Martínez Lazcano

resuelto en forma definitiva, en septiembre de 2020 se cumplen siete años, <sup>17</sup> se mantiene suspendida por decisión judicial a través de una acción colectiva y diversos juicios de amparo, de acuerdo con la organización Greenpeace:

La demanda de acción colectiva contra la siembra de maíz transgénico fue presentada en julio de 2013 y junto con la suspensión judicial ha soportado cien impugnaciones por parte del gobierno federal y de empresas trasnacionales. Dentro de las impugnaciones contra la coalición ciudadana se encuentra 22 juicios de amparo, que han resuelto 17 tribunales federales, incluyendo a la Primera Sala de la Suprema Corte, quienes han decidido mantener el principio de precaución y evitar la siembra de maíz transgénico en México, centro de origen de este grano. 18

Esta acción colectiva fue promovida por 53 científicos, intelectuales, agricultores, artistas y activistas, así como 22 organizaciones civiles.<sup>19</sup>

En el mes de agosto de 2019 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la controversia constitucional en la que "determinó que sólo la federación puede establecer las zonas libres de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, conocidos como transgénicos, de acuerdo con la Constitución, que le da la facultad de regular en materia de bioseguridad",<sup>20</sup> e invalido el decreto estatal número 418/2016 del estado de Yucatán.

<sup>18</sup> GREENPEACE. Mantienen suspensión provisional a la siembra de maíz transgénico, 2015. https://tinyurl.com/3bbzwkw7.

VITORA, Centro, "El juicio contra el maíz transgénico en México", Contra Línea, 2020. https://tinyurl.com/2845x838

AGENCIA EFE. Tribunal mantiene suspensión para siembra de maíz transgénico en México, 2017. https://tinyurl.com/2p8a43u7

ARISTEGUI NOTICIAS. Suprema Corte invalida decreto sobre cultivo de transgénicos en Yucatán, 2019. https://tinyurl.com/4tpa453y

# c) Colisión de las autoridades

Ambos problemas se generan con la autorización de autoridades administrativas competentes para cuidar el medio ambiente.

En el Capítulo VII la Corte [IDH] dio por demostrado que al menos un agente del Estado participó en los hechos que terminaron con la vida de la señora Blanca Jeannette Kawas Fernández y que dichos actos estuvieron motivados en el trabajo de defensa del medio ambiente realizado por la señora Kawas Fernández través de la fundación a PROLANSATE, en particular el trabajo de denuncia y oposición frente a la explotación de los recursos naturales de ciertas áreas protegidas en el municipio de Tela. La Corte IDH considera que su muerte, de manera evidente, resultó en una privación de su derecho a asociarse libremente 21

# 3. Ámbito colectivo

Víctimas también de la explotación inmoderada de los recursos naturales son las comunidades originarias, debido al rol que desempeñan como defensores naturales de su entorno, situación que ha sido reconocida por el Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) en su principio 22:

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el

\_\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> CORTE IDH. Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Sentencia de 3 de abril de 2009, párrafo 152.

desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

Al respecto, el principio 22 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ha reconocido que las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.<sup>22</sup>

Para contrarrestar el daño tradicional a las comunidades la Corte IDH ha desarrollado el sistema de consulta previa de los proyectos económicos de explotación o extracción de recursos naturales que se pretendan efectuar en la zona de influencia de las comunidades, sujeto al resultado de viabilidad del impacto ambiental y la obtención de un beneficio económico, así como la reivindicación de las tierras tradicionales perdidas.

Espor lo anterior que, en caso Saramaka vs. Surinam, elTribunal estableció que, para que la exploración o extracción de recursos naturales en los territorios ancestrales no impliquen una denegación de la subsistencia del pueblo indígena como tal, el Estado debe cumplir con las siguientes salvaguardias: i) efectuar un

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> CORTE IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafo 214.

proceso adecuado y participativo que garantice su derecho a la consulta, en particular, entre otros supuestos, en casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala; ii) la realización de un estudio de impacto ambiental; v iii) en su caso, compartir razonablemente los beneficios que produzcan de la explotación de los recursos (como una forma de justa naturales indemnización exigida por el artículo 21 de la (Convención Americana sobre Derechos Humanos) Convención ADH, según lo que la propia comunidad determine y resuelva respecto de quiénes serían los beneficiarios de tal compensación según sus costumbres y tradiciones. 23

La Corte IDH considera que el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental v de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización. En el mismo sentido, el Convenio Nº 169 de la OIT reconoce las aspiraciones de los Pueblos indígenas a "asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven".24

<sup>24</sup> *Ibídem*, párrafo 217.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> CORTE IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafo 157.

# Alfonso Jaime Martínez Lazcano

Una vez que se ha demostrado que el derecho de recuperación de las tierras tradicionales perdidas está vigente, corresponde al Estado realizar las acciones necesarias devolverlas a los miembros del pueblo indígena que las reclama. No obstante, conforme lo ha señalado la Corte IDH, cuando el Estado se vea imposibilitado, por motivos objetivos y fundamentados, de adoptar medidas para devolver las tierras tradicionales y los recursos comunales a las poblaciones indígenas, deberá entregarles tierras alternativas de igual extensión y calidad, que serán escogidas de manera consensuada con los miembros de los pueblos indígenas, conforme a sus propias formas de consulta y decisión.<sup>25</sup>

# Cuadro 2.

# Consulta

- i) efectuar un proceso adecuado y participativo que garantice su derecho a la consulta, en particular, entre otros supuestos, en casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala;
- ii) la realización de un estudio de impacto ambiental; y
- iii) en su caso, compartir razonablemente los beneficios que se produzcan de la explotación de los recursos naturales

Fuente: elaboración propia.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> CORTE IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. *Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párrafo 135.

### III. MEDIO AMBIENTE SANO Y OTROS DERECHOS

La afectación al medio ambiente impacta en una serie de derechos humanos más por estar interrelacionados: derecho a la alimentación, al agua, a la salud, a la identidad cultural, al disfrute de las tierras ancestrales, entre otros.

### 1. Desarrollo sostenible

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano Sostenible, que no sólo suscita un crecimiento económico, sino que también distribuye equitativamente sus beneficios; que regenera el medio ambiente en lugar de destruirlo; que fomenta la autonomía de las personas en lugar de marginarlas, así es un desarrollo que otorga prioridad a los pobres, que amplía sus opciones y oportunidades y que prevé su participación en las decisiones que afectan sus vidas. El desarrollo sustentable tiene como fin favorecer a los seres humanos, favorecer a la naturaleza, favorecer la creación de empleos y favorecer a la mujer.<sup>26</sup>

# 2. Seguridad humana

La Comisión de Seguridad Humana de la Organización de las Naciones Unidas ha expresado que la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas, de forma que realce las libertades y la plena realización. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: que constituyen la esencia de la vida; proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas); la utilización de procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano; la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1994. https://tinyurl.com/2p8d3kwf

culturales que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.<sup>27</sup>

# IV. CRITERIOS JUDICIALES NACIONALES Y EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

La cuestión fundamental en el principio de precaución desde el punto de vista procesal es la prueba, medio idóneo y pertinente para conocer o acercarse a la verdad, en este supuesto, al no poder saber, en determinado momento, cuáles son los resultados puntuales de los actos u omisiones, que demuestren los riesgos o daños ambientales que pudieran causarse, bajo la máxima de la experiencia más vale prevenir que remediar, debe de evitarse la autorización para la realización de los actos u omisiones en cuestión.

Para ello es necesario determinar cuál es el medio idóneo capaz de verificar las circunstancias alrededor del posible daño ambiental, por una parte, cuál es la prueba útil al respecto y conocer el método utilizado para emitir un dictamen confiable.

El procedimiento necesario para la valoración de los impactos ambientales de las distintas alternativas de un proyecto determinado, con el objetivo de seleccionar la mejor desde un punto de vista ambiental. Es importante decir que el significado específico cambia según los países, aunque la filosofía es siempre la misma. No se trata de no realizar obras o de rechazar su ejecución, sino de elegir la mejor opción de uso del terreno y de proponer la forma más adecuada de hacerlas, de ser posible mejorando la calidad ambiental del entorno afectado y si esto no es posible, realizándolas de la manera menos impactante.<sup>28</sup>

En México se han dictado criterios jurisdiccionales del concepto como la reversión de la carga de la prueba, pruebas de

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> CHS. Human Now. New 2003. Security York. https://tinyurl.com/2j8cfdbd

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> SALVADOR, Alfonso Garmendia, et. al., Evaluación de impacto ambiental, Pearson Educación, Madrid, 2005, p. 75.

oficio, sobre las cláusulas contractuales de no competencia, la necesaria participación ciudadana, el compromiso con que deben actuar no sólo los jueces sino los servidores públicos de cualquier orden de gobierno bajo el principio precautorio, el que las pruebas científicas y técnicas, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas, la flexibilización del interés jurídico y legitimo en protección a la naturaleza directamente, entre otros, en los que se evidencia la influencia del derecho convencional de los derechos humanos.

DE*AMPARO* EN MATERIA JUICIO AMBIENTAL. LAAUTORIDAD RESPONSABLE DEBE ASUMIR LA CARGA LA PRUEBA PARA EFECTO DE ACREDITAR QUE EL RIESGO DEL DAÑO AMBIENTAL NO EXISTE Y. ANTE ACTUALIZACIÓN. ELJUEZ DEBERECABAR LAS**PRUEBAS OUE** LEPERMITAN CONOCER. CON*MAYOR* PRECISIÓN. ELRIESGO DEAMBIENTAL, SUS CAUSAS Y LAS POSIBLES REPERCUSIONES AL ECOSISTEMA QUE SE ESTIMA VULNERADO. Al resolver el amparo en revisión 307/2016, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que las herramientas con que cuenta operador jurídico para corregir desigualdad que enfrenta el ciudadano en la protección al medio ambiente son: a) la reversión de la carga probatoria, conforme al principio de precaución; y b) el papel activo del juzgador para allegarse de los medios de prueba necesarios. Por tanto, es la autoridad responsable quien asume la carga de probar, que el riesgo de daño al medio ambiente advertido, en realidad no existe, en términos del artículo 8, numeral 3, del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y el Acceso a la Justicia

en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe; y ante la actualización del riesgo de daño ambiental, o bien, ante la duda, el juez se encuentra vinculado a recabar de oficio las pruebas que estime pertinentes, a efecto de tener elementos que le permitan conocer, con mayor precisión, el riesgo de daño ambiental, sus causas, así como las posibles repercusiones al ecosistema que se estima vulnerado, conforme al artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.<sup>29</sup>

HUMANO DERECHO IJN**MEDIO** SANO. EN ATENCIÓN *AMBIENTE* PRINCIPIO DEPRECAUCIÓN. LOS JURÍDICOS **ESTÁN** *OPERADORES* OBLIGADOS A ACTUAR DE MANERA OFICIOSA. CUANDO LAS CLÁUSULAS DE NO COMPETENCIA DE UN CONTRATO MERCANTIL. ATENTEN CONTRADERECHO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL. Hechos: En un proceso mercantil, el quejoso solicitó la nulidad de las cláusulas de no competencia (que son parte de la práctica común en las negociaciones comerciales) contenidas en dos contratos de compraventa de celebrados entre aquél y una sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, argumentando toralmente que existía una desproporcionalidad impuesta por esta última, al establecer una ilegal obligación de no hacer, por restringir participar en actividades relacionadas con la recolección, transporte, valorización, tratamiento y destino final de

\_

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Tesis: PC.II.A. J/19 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación, libro 79, octubre de 2020, tomo II, registro: 2022206, p. 1313.

residuos marítimos o de aquellos transportados vía marítima en el territorio mexicano, mar patrimonial mexicano y mar patrimonial de las naciones latinoamericanas y del Caribe, lo que vulnera en su perjuicio el derecho humano a la libertad de trabajo protegido por el artículo 50. de la Constitución General. Sin embargo, en el dictado de la sentencia de primera instancia el actor no probó su acción y la demandada sí acreditó la excepción de falta de acción que hizo valer. Inconforme con esta resolución el actor interpuso recurso de apelación cuya sentencia constituye el acto reclamado en el juicio de amparo.

Criterio jurídico: Este órgano colegiado establece que atento al principio de precaución múltiples previsto en instrumentos internacionales de los que México es parte, principalmente en el artículo 15 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente v el Desarrollo, es obligación de los operadores jurídicos analizar cada caso y actuar ante un posible deterioro del medio ambiente, al entenderlo de máximo interés para el orden público; por tanto, las cláusulas de no competencia señaladas en los referidos no pueden prevalecer, sobre todo si lo decidido entre particulares en un contrato mercantil puede afectar derechos humanos contemplados constitucional convencionalmente, más aún cuando se trata de un derecho esencial como el de garantizar el acceso a un medio ambiente sano previsto en el artículo 40. de la Constitución General.

Justificación: Lo anterior es así, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en el artículo 40., párrafo quinto, el derecho humano a un medio ambiente sano. Por su parte, el principio de

precaución, desde que fue concebido por primera vez, de manera literal, en Declaración de Río de Janeiro de 1992, se ha convertido en parte fundamental del derecho internacional ambiental. En él se plasma la necesidad de replantear, de manera absoluta, la forma de actuar por parte de los Estados al momento de emprender acciones de precaución para salvaguardar al medio ambiente, algo que hasta entonces sólo ocurría cuando existían bases científicas que lo requirieran o justificaran (principio de prevención). Dicho principio presupone la identificación de una situación de peligro (derivada de actividad) que conlleva un daño grave o, incluso, irreversible para el medio ambiente, pero sin la obligatoriedad de que tenga que existir una certeza científica al respecto. A partir de ello, los Estados deben tomar medidas para evitar un peligro irremediable o, en su caso, reducir el potencial daño. Por tal motivo, se estima que los operadores jurídicos tienen la obligación de asumir una posición de análisis del acto por el que pueda afectarse al medio ambiente, la cual debe regirse por: 1) prevenir todo daño grave o irreversible; 2) preferir actuar antes de no hacerlo; y, 3) la falta de absoluta certeza científica afectación, no puede servir de sustento para continuar con actos o permitir omisiones que la faciliten, ya que de esa forma se atiende el orden público de manera coordinada, adoptar una conducta proactiva ante su posible deterioro. Por lo anterior, si en el caso en estudio se advierte que el giro de limpieza marítima, al cual se dedican tanto la parte demandada como la actora. directamente con el derecho humano a un ambiente sano, es que debe favorecerse la

máxima competencia en dicha industria, puesto que, si bien se trata de una actividad mercantil, su trabajo resulta de vital importancia para restablecer el equilibrio ecológico y la preservación de los mares y otros cuerpos acuáticos.<sup>30</sup>

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN AMBIENTAL PARTICIPACIÓN CIUDADANA. APLICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS. Del artículo 51 de sobre Lev Federal Metrología la Normalización. se advierte procedimiento ordinario de modificación de las Normas Oficiales Mexicanas se orienta hacia la existencia de un pluralismo valorativo de carácter técnico-científico, e inclusive social. en la determinación del modo en que debe regularse una determinada actividad o materia en el Estado mexicano. En ese sentido, el principio de precaución ambiental, aplicado a ese procedimiento exige que la ponderación sobre la subsistencia del daño o riesgo de daño al ambiente que implique expedir una norma oficial, deba realizarse de la forma más informada posible y a través de la intervención y valoración de profesionales especializados en la materia; de centros de investigación científica o tecnológica, así como de los colegios de profesionales que formen parte de Comités Consultivos Nacionales Normalización respectivos. Ello es así, porque la valoración basada en el principio de precaución se compromete con una evaluación científica lo más completa posible y, si fuera

Tesis: I.3o.C.5 CS (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, libro 85, abril de 2021, tomo III, registro: 2022990, p. 2227.

viable, identificando, en cada fase, el grado de certidumbre científica que exprese la gravedad del impacto o un peligro o daño al medio ambiente o sobre la salud de la población, incluida su persistencia, reversibilidad y demás efectos colaterales. En ese proceso valorativo, participación ciudadana indispensable, en tanto permite efectuar un análisis más completo del impacto que puede ocasionar la realización de un proyecto o actividad determinada. En suma, la conjunción de la participación ciudadana v la aplicación del principio de precaución ambiental tiene el potencial de permitir y promover procesos de toma de decisiones democráticos, informados e inclusivos, en los que diferentes voces sean escuchadas y consideradas, tratándose de los riesgos que conllevaría, para el medio ambiente, la creación o la modificación de una Norma Oficial Mexicana.31

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. DEBE OBSERVARSE POR JURÍDICO. TODO**OPERADOR** COMPRENDIDOS LOS **SERVIDORES** PÚBLICOS DE CUALOUIER ORDEN DE GOBIERNO. De conformidad con el principio 15 (precaución) de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los operadores jurídicos deben asumir posición de análisis del acto por el que pueda afectarse al ambiente, la cual se regirá por los ejes siguientes: a) debe prevenirse todo daño grave o irreversible; b) es preferible actuar antes que no hacerlo; y, c) la falta de certeza científica absoluta sobre esa afectación, no

Tesis: 2a. VII/2020 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, libro 76, marzo de 2020, tomo I, registro: 2021759, p. 561.

puede servir de sustento para continuar con actos o permitir omisiones que la faciliten. En estas condiciones, el principio de precaución debe observarse por todo operador jurídico, comprendidos los servidores públicos de cualquier orden de gobierno, pues de esa manera se atiende al orden público de manera coordinada, al adoptar una conducta proactiva ante el posible deterioro al ambiente y, a su vez, se respeta el derecho social relativo. 32

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. SU NATURALEZA JURÍDICA Y ASPECTOS A CONSIDERAR EN APLICACIÓN. El principio de precaución es un concepto jurídico indeterminado, pues involucra la elección de realizar una conducta o evitar un acto, con la finalidad de prevenir afectaciones al ambiente, sin definir cómo deberá procederse; de ahí la razón por la cual serán el contexto y las circunstancias del caso los factores a determinar para ser proactivo y definir la forma de conducirse, pues al no constituir una previsión rígida, como si se tratare de una regla, permite su adaptación a cualquier caso y, a su vez, facilita la medición de su peso específico mediante el balance entre los argumentos en pro o en contra. Por tanto, en su aplicación debe considerarse lo siguiente: I) no debe exigirse especificidad sobre el daño a prevenir, ni la anotación de los elementos probatorios en los cuales se sustenta: II) basta la identificación de un hecho y la posibilidad de que constituya una causa generadora de afectación al ambiente; III) debe prevenirse antes de considerar medidas

Tesis: III.6o.A.24 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, libro 77, agosto de 2020, tomo VI, registro: 2022037, p. 6205.

de remedio; IV) si la situación implica asumir un riesgo grave, entonces, el estándar de aplicación es más riguroso y viceversa; V) la incertidumbre científica constituye un elemento para justificar la aplicación del principio mencionado, esto es, en materia ambiental se concibe que la falsa afirmación sobre la negativa o señalar que no se causará daño puede ser más perjudicial, en comparación con la predicción relativa a que una actividad causará ese daño; es decir, es preferible equivocarse en la previsión tendente a evitar afectaciones al ambiente, con la finalidad de conservar un valor de mayor entidad, sin perjuicio de que quien tenga una pretensión opuesta acredite lo contrario, bajo una base sólida, objetiva e idónea; VI) la falta de certeza está circunscrita a un momento determinado que justifica la aplicación del principio, lo cual implica la posibilidad de que aquélla desaparezca en el futuro, en función de rangos o grados, según se trate; y, VII) la ausencia de medios probatorios inequívocos sobre afectación al ambiente no constituve justificación alguna para aplazar las medidas precautorias.33

DERECHO HUMANO A UN AMBIENTE SANO. EL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS *AMBIENTALES* DERESERDE**CONFORME** AL**PRINCIPIO** PRECAUCIÓN. Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo

Tesis: III.6o.A.25 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, libro 77, agosto de 2020, tomo VI, registro: 2022038, p. 6206.

que no se había garantizado, bajo el estándar más alto de protección, su derecho humano a un medio ambiente sano. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejosas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución, esto es, la ausencia de pruebas científicas que reflejen puntualmente los "beneficios de la naturaleza" no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.

Justificación: Los servicios ambientales se definen v se miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas, lo cual implica que no es posible definir el impacto de un servicio ambiental en términos generales o a través de una misma unidad de medición, es más, algunos servicios ambientales se deberán definir a través de pruebas científicas improbables. La exigencia de evidencias unívocas sobre la alteración de un servicio constituye ambiental una medida desprotección del medio ambiente derivada del desconocimiento del funcionamiento de los ecosistemas, pues en muchas ocasiones, cuando estas consecuencias resultan perceptibles para el ser humano, es porque el daño al medio ambiente va es irreparable o irreversible. De esta forma, esta Primera Sala enfatiza que a lo que obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta. Lo anterior, siempre con miras a garantizar su conservación a la luz del principio in dubio pro medio ambiente.<sup>34</sup>

DERECHO HUMANO UN $\boldsymbol{A}$ *MEDIO* AMBIENTE SANO. POR**VIRTUD** DELPRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, RESULTA CONSTITUCIONAL ADOPTAR DECISIONES JURISDICCIONALES ENSITUACIONES OUEPUEDANPRODUCIR RIESGOS AMBIENTALES. INCLUSO ANTE LA FALTA DE CERTEZA CIENTÍFICA O TÉCNICA AL RESPECTO. Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que no se había garantizado, bajo el estándar más alto de protección, su derecho humano a un medio ambiente sano. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejosas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, atendiendo al principio de precaución, es constitucionalmente válida la toma de decisiones jurisdiccionales ante situaciones o actividades que puedan producir riesgos ambientales, aunque no se tenga certeza científica o técnica al respecto, pues

46

Tesis: 1a./J. 9/2022 (11a.), Semanario Judicial de la Federación, libro 12, abril de 2022, tomo II, registro: 2024375, p. 841.

una vez identificado el riesgo, la falta de pruebas científicas o técnicas no es motivo para no tomar las medidas necesarias para salvaguardar el medio ambiente.

Justificación: El principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo prevé que, con el fin de proteger el medio ambiente. los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades y, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. En este sentido, el principio de precaución constituye una herramienta fundamental para resolver aquellas situaciones de incertidumbre, particularmente, incertidumbre científica que plantea el derecho ambiental. Así, conforme al principio referido, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. El principio de precaución tiene diferentes alcances: opera como pauta interpretativa ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza y, en relación con la administración pública, implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente. De esta forma, dicho principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias al principio de legalidad o de seguridad jurídica, mientras que para el

la precaución exige operador jurídico incorporar elcarácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones. Finalmente, es importante mencionar que la información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos (el contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores estadísticos, la contradicción de teorías, entre otros); no obstante, a la luz del principio de precaución, se reconoce la posibilidad de revertir la carga de la prueba a cargo del agente potencialmente responsable, es decir, en virtud de este principio, el juzgador cuenta con dicha herramienta a efecto de allegarse de todos los elementos probatorios necesarios para identificar el riesgo o el daño al medio ambiente 35

#### V. JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA

Sin referirse directamente al principio de precaución, pero si describiéndolo, la Corte IDH al resolver el caso comunidades indígenas miembros de la Asociación *Lhaka Honhat* (Nuestra Tierra) vs. Argentina, por primera vez determina que es un derecho autónomo exigible en los términos del artículo 26 de la Convención ADH, consideró el contenido y alcance de este derecho, en su *Opinión Consultiva OC-23/17*, y determinó que el medio ambiente sano "Constituye un interés universal" y "es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad", y que "como derecho autónomo [...] protege los componentes del [...] ambiente, tales como bosques, mares, ríos y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza", no solo por su "utilidad" o "efectos" respecto de los

Tesis: 1a./J. 10/2022 (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, abril de 2022, tomo II, registro: 2024376, p. 843.

seres humanos, "sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta". <sup>36</sup>

#### VI. CONCLUSIONES

El principio de precaución representa un avance cualitativo para conservar y proteger a la naturaleza, es fundamental en la defensa al medio ambiente, lo que impacta en otros derechos humanos, por estar interrelacionados bajo el principio de indivisibilidad, así entre todos los derechos llamados humanos no existe jerarquía; los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y todos los que tengan este estatus, deben protegerse, porque la afectación de uno impacta en otros y viceversa, lo que significa el deber general de respetar, garantizar y promover de forma íntegra.

#### VII. BIBLIOGRAFÍA

#### Doctrina

CANO VALLE, Fernando, *El principio precautorio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2012.

SALVADOR, Alfonso Garmendia, et. al. Evaluación de impacto ambiental, Pearson Educación, Madrid, 2005.

# Hemerografía

LAZCANO, Alfonso Jaime Martínez. DEFENSA EN PRO DE UN MEDIO AMBIENTE SANO. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 2020, vol. 8, no 3, pp. 842-869.

LAZOS CHAVERO, Elena, "Consideraciones socioeconómicas y culturales en la controvertida introducción del maíz

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> CORTE IDH. Caso comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Sentencia de 6 de febrero de 2020, párrafo 203.

#### Alfonso Jaime Martínez Lazcano

transgénico: el caso de Tlaxcala", *Sociológica (México)*, 2014, vol. 29, no. 83, pp. 201-240.

#### Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas

Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador"

#### Corte IDH

- Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.
- Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006.
- Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Sentencia de 3 de abril de 2009.
- Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012.
- Caso comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Sentencia de 6 de febrero de 2020.

# Jurisprudencia mexicana

- Tesis: 1a./J. 10/2022 (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, abril de 2022, tomo II, registro: 2024376.
- Tesis: 1a./J. 9/2022 (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, abril de 2022, tomo II, registro: 2024375.
- Tesis: 2a. VII/2020 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, libro 76, marzo de 2020, tomo I, registro: 2021759.
- Tesis: I.3o.C.5 CS (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, libro 85, abril de 2021, tomo III, registro: 2022990.
- Tesis: III.6o.A.24 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, libro 77, agosto de 2020, tomo VI, registro: 2022037.

- Tesis: III.6o.A.25 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, libro 77, agosto de 2020, tomo VI, registro: 2022038.
- Tesis: PC.II.A. J/19 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación, libro 79, octubre de 2020, tomo II, registro: 2022206.

## Referencias digitales

- AGENCIA EFE. Tribunal mantiene suspensión para siembra de maíz transgénico en México, 2017. https://tinyurl.com/2p8a43u7
- ARISTEGUI NOTICIAS. Suprema Corte invalida decreto sobre cultivo de transgénicos en Yucatán, 2019. https://tinyurl.com/4tpa453y
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, presidente del 65° período de sesiones, *Desarrollo sostenible*. https://tinyurl.com/42vxszs4
- CHS. *Human Security Now*, New York, 2003. https://tinyurl.com/2j8cfdbd
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. *Nuestro futuro común*, 1987. https://tinyurl.com/42vxszs4
- GREENPEACE. Mantienen suspensión provisional a la siembra de maíz transgénico, 2015. https://tinyurl.com/3bbzwkw7.
- JERÉZ, Daniela, "¿Qué está pasando en el manglar de Tajamar y por qué nos indigna?", *Actitud Fem*. https://tinyurl.com/26y2akww
- OMS. *Intoxicación por plomo*, 2021. https://tinyurl.com/29p9nc6b PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1994. https://tinyurl.com/2p8d3kwf
- SIGNIFICADOS. *Qué es la biosfera*. https://tinyurl.com/596tehkx VÁZQUEZ, Jesús, "Resuelve la SCJN a favor de un medio ambiente sano", *El Financiero*, 2018. https://tinyurl.com/59fv9x3v
- VITORA, Centro, "El juicio contra el maíz transgénico en México", *Contra Línea*, 2020. https://tinyurl.com/2845x838

# INTERÉS LEGÍTIMO, POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS EN LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

# ÁLVARO MORALES AVILÉS\* KARLA ELIZABETH MARISCAL URETA\*\*

**SUMARIO:** I. Introducción. II. La función del juicio de amparo mexicano. III. Breve recapitulación histórica. IV. La incorporación del interés legítimo en el amparo mexicano. V. La construcción jurisprudencial del interés legítimo antes de la reforma constitucional de 2011. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

El amparo en México ha sido un instrumento jurídico necesario para salvaguardar la supremacía de la Constitución, como medio de control constitucional desde sus albores en el proyecto de Constitución yucateca de 1841,¹ hasta la reforma de la Ley de Amparo del 2013. El papel histórico que ha jugado el juicio de

\* Licenciado en derecho. Maestro en ciencias jurídicas. Candidato a doctor en ciencias jurídicas, programa PNPC. Contacto: alvaromoralesaviles@gmail.com

\*\* Doctora en ciencias del derecho y profesora de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Querétaro, perfil deseable PRODEP y SNI I. Contacto: drakarlamariscal@gmail.com

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "La Constitución Yucateca de 1841 y su Juicio de Amparo", en SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, et. al., Liber ad honorem Sergio García Ramírez, tomo I, UNAM, México, 1998, p. 653. amparo, ha ido de la mano de los devenires constitucionales, desde que fue esbozado en el Acta de Reformas de 1847 que restauraba la Constitución de 1824, posteriormente ya regulado en la de 1857, hasta la redacción de 1917 y sus consecuentes reformas.

Inspirado, influenciado, remitido, asociado, desde y con diferentes posturas y figuras jurídicas como el *habeas corpus*, y la *judicial review*, nuestro amparo ha encontrado en el sistema jurídico mexicano su hábitat y ecosistema donde se desarrolló para servir de ejemplo de medio de control constitucional.

A partir de su regulación en las respectivas leyes de 1861, 1919, y 1936, el amparo se ha ido tecnificando y sofisticando para convertirse en un mecanismo jurídico sólido, y competente pero que no ha sido ajeno a la controversia y escrutinio del ojo público que desconoce sus vicisitudes y lo juzgan desde la tribuna del lego.

El amparo vive en dos vertientes: el amparo directo e indirecto, que a su vez son dos caminos tal vez opuestos. Uno se desarrolla en los tribunales colegiados de circuito, y el otro en los juzgados de distrito, el amparo directo se sigue dentro de un juicio, se necesita ser parte de un juicio en diversas materias, haber obtenido una sentencia que no admita recurso o que, habiéndolo, este ya haya sido agotado. El amparo indirecto defiende a un quejoso de una violación a sus derechos humanos, ya sea en un juicio o fuera de él. A grandes rasgos así explicado; pero como todo en él, anteriormente llamado, "juicio de garantías" admite excepciones a esta regla "general".

La Ley de Amparo, con sus sucesivas reformas, fue alcanzando un nivel de tecnicidad que, si bien no deja de ser accesible debido a la ausencia de costas judiciales, sí es difícil que sea atendido, pues el planteamiento de conceptos de violación sí requiere de un nivel alto de conocimiento del propio juicio.

Podemos excluir de estas consideraciones, al hablar del interés legítimo, a la figura del amparo directo, pues dada su naturaleza jurídica, es imposible que no sea promovido por algún quejoso que no haya recibido el agravio personal y directo, ya que el propio amparo directo es procedente en contra de resoluciones dictadas

dentro de un juicio que no admita ningún recurso ordinario, o que este se haya agotado, por lo que el quejoso forzosamente debió participar en dicho juicio.

El amparo indirecto, en la Ley de Amparo de 1936, procedía en contra de ciertas violaciones a garantías individuales, muy específicas y en momentos procesales precisos ya que, si se promovía fuera de esos momentos específicos, podría resultar inoperante o sobreseído. Además, debía ser promovido únicamente por la parte a quien se le violaban las garantías individuales, aceptando solo excepciones procesales de representación legal.

No es sino hasta después de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos del 2011 que la Ley de Amparo de 1936 es abrogada, para dar paso a la Ley de Amparo del 2013, cuando se incorpora directamente de la Constitución la figura del interés legítimo.

Esta figura del interés legítimo fue propuesta y discutida dentro del proceso legislativo que derivó en las reformas publicadas el seis de junio del 2011, y con la cual se pretendió "abrir" el juicio de amparo a una serie de demandas sociales, "acorde a los tiempos de pluralidad política". El interés legítimo se puede entender de manera preventiva como la forma de acceso a la justicia constitucional a aquellos sobre los que no recae una afectación directa, pero puede recaer sobre ellos la situación jurídica derivada del propio orden jurídico, o derecho subjetivo alterado.

La propia Suprema Corte de Justicia, ya había esbozado en el año 2000, un proyecto de Ley de Amparo, previa consulta nacional que se desarrolló en 1999, y ante un Congreso de Juristas celebrado en Mérida, Yucatán, un comité de distinguidos juristas presentaron un anteproyecto que en el Congreso de Mérida se discutió y resultó el proyecto<sup>2</sup> que en su introducción establecía la figura del interés legítimo, caracterizándolo de la siguiente manera:

\_

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, Reforma al Juicio de Amparo, Fondo de Cultura Económica, México, 2018, p. 18.

Frente a la disyuntiva de mantener el sistema en sus términos actuales 0 abrir posibilidades de impugnación, la Comisión propone introducir el sistema intermedio que suele denominarse de interés legítimo. Se trata de una institución con un amplio desarrollo en el derecho comparado y con algunos antecedentes en el nuestro que, justamente, permite constituir como quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, o la afectación directa a, un derecho reconocido por el orden jurídico interés jurídico- o, y aquí está lo relevante, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho, pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico. Por su amplitud, este criterio de legitimación debe ser considerado a la luz de todas las hipótesis que puedan llegar a presentarse en el juicio.<sup>3</sup>

Tuvieron que pasar once años, para que el Legislativo retomara un proyecto de reformas a la Ley de Amparo, siendo que la Corte en el 2000 planteaba una nueva Ley de Amparo con elementos novedosos como el plazo de treinta días para la presentación del juicio de amparo, la existencia de tribunales colegiados de amparo y de apelación, etc.

La trascendencia de la incorporación del interés legítimo en el orden constitucional, y en la ley secundaria que reglamenta los artículos 103 y 107, la Ley de Amparo, es enorme, pues no solo incorpora la figura jurídica, sino que además amplía el interés legítimo hacia el ejercicio de acciones colectivas, con lo que impone al viejo juicio de garantías, novedades que trascienden el andamiaje legal y constitucional, y que serán tratadas en las páginas siguientes.

SCJN. Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2000, pp. 53 y 54.

#### II. LA FUNCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO MEXICANO

El juicio de amparo mexicano cumple una doble función, la de ser defensor de la Constitución y la defensa de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales. Desempeña la función de ser un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que ampare contra actos que violen derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley. Es decir, ante la necesidad y posterior obligación de contar con un recurso que provea a los gobernados de un mecanismo de acceso a la justicia en defensa de sus derechos vulnerados, surge el amparo. Este cubre la necesidad de la ahora llamada "tutela judicial efectiva".

De hecho, el amparo mexicano sirvió como modelo para la redacción del propio artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>4</sup> y el correlativo artículo XVIII,<sup>5</sup> de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La función de ser un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia ampare contra actos de la autoridad que violen en perjuicio suyo que establece la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se cumple solamente en la teoría, pues nuestro juicio de amparo no es técnicamente sencillo y muchas veces no se resuelve en un breve tiempo.

En un principio, y desde sus primeras regulaciones constitucionales y legales, el amparo cumplió la función de ser un

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> SCJN. La ley de Amparo en lenguaje llano, ¿por qué es importante para la protección de nuestros derechos?, 2014, p. 6. https://tinyurl.com/yckvdxff

DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE. Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

protector de garantías individuales, como medio de defensa del gobernado frente a las arbitrariedades del gobernante.

El juicio de amparo no tiene más explicación, en consecuencia, que la de servir de medio de defensa del gobernado frente a los actos inconstitucionales del gobernante. El juicio de amparo, pues, tiene en la Constitución su meta y sur origen o fuente. Es la Constitución su fuente porque es creado por ella; y es la Constitución su meta porque la finalidad que con él se persigue es lograr el imperio de los mandatos constitucionales. El juicio constitucional o juicio de amparo, llamado también juicio de garantías es, por consiguiente, guardián del Derecho y de la Constitución.6

El amparo mexicano tiene la función de ser protector de los derechos humanos que pudieran llegar a ser violentadas por una autoridad, en perjuicio de un gobernado, y tiene como fin la restitución del derecho violentado a través de la nulidad del acto reclamado, o en su caso la subsistencia de este al no encontrar el Tribunal Federal elementos suficientes de violación. Pero, por otro lado, aunado a su función de garante constitucional y de medio de control constitucional, encontramos que el amparo también es garante de la legalidad en su modalidad de amparo directo, debido a que puede anular actos que contravengan las leyes secundarias, por lo que también puede decirse que el amparo cumple la función de ser un recurso ordinario o "tercera instancia". Al incorporar a la Constitución el concepto de protección a los derechos humanos, y de los tratados internacionales en que el país sea parte, el amparo adquirió también la función de control de convencionalidad. Por lo que podemos afirmar que la función del amparo mexicano es la de

58

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> SERRANO ROBLES, Arturo, "El juicio de amparo en general y las particularidades del amparo administrativo", en SCJN, *Manual del Juicio de Amparo*, Themis, México, 1999, p. 8.

ser un medio de control de la constitucionalidad, de la legalidad y de la convencionalidad, por órgano judicial y vía de acción.<sup>7</sup>

Recapitulando, la idea de un "estado de derecho" o de un Estado que se funde y respete normas legisladas y aprobadas por un congreso electo democráticamente, es una aspiración por la que nuestro país suspiró los siglos XIX, y XX, alcanzando parcialmente instrumentos legales que fueron obedecidos de una u otra forma, y que ante la violación por parte de la autoridad de esos mandatos legales consagrados además en nuestra Constitución de 1857 y 1917 en la forma de las garantías individuales, encontraron en el juicio de amparo o juicio de garantías un mecanismo efectivo para recomponer el orden constitucional violentado por una autoridad. Pero si bien el amparo funcionó e incluso fue modelo internacional para diversos recursos, también el derecho en su conjunto evolucionó y dejo de lado un Estado de derecho legal para dar paso a un Estado de derecho constitucional,8 en donde no solo los mandamientos legales eran suficientes y/o necesarios para acceder a la justicia, sino que ahora tenemos que voltear a la Constitución en busca de principios que den sustento a esas normas, e incluso buscar más allá, en los derecho humanos que no necesariamente se encuentran reconocidos en las constituciones, siendo esto último intrascendente para su aplicación o vigencia.

Ante este panorama internacional que se vivió por ejemplo en los llamados Juicios Núremberg como un parteaguas entre el Estado de derecho legal, y el Estado de derecho constitucional, nuestro amparo seguía encadenado a principios y reglas que lo limitaban al agravio personal y directo, y a la violación de una garantía constitucional que contuviera un derecho subjetivo e individual. Por esta razón, y

59

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Compendio de Juicio de Amparo, 6ª Edición, Ediciones Jurídicas Alma S.A. de C.V., México, 2018, p. 46.

<sup>8</sup> VIGO, Rodolfo L., La interpretación (Argumentación) jurídica en el Estado de Derecho Constitucional, Tirant lo Blanch, México, 2017, p. 16.

después de encontrar un momento político adecuado, <sup>9</sup> se dejó atrás el proyecto de Nueva Ley de Amparo del año 2000, y surgió en el 2013 una Ley de Amparo reformada que respondía a las reformas constitucionales de 2011, transformando el amparo, desatándolo de las garantías individuales y orientándolo a la protección de los derechos humanos, con lo cual la función del juicio de amparo se convirtió en la de ser protector de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Esta función se vio acotada con la publicación en el Semanario Judicial de la Federación de la contradicción de tesis 293/2011 que será estudiada posteriormente.

#### III. BREVE RECAPITULACIÓN HISTÓRICA

El juicio de amparo tiene su antecedente en la Constitución del estado de Yucatán de 1840, esta fue inspiradora del Acta de Reformas de 1847, y a su vez dicha Acta sirvió para incorporar el amparo en la Constitución de 1847, recuperando su vigencia. Las constituciones de 1857 y 1917, recuperaron la figura procesal que se complementó con la Ley de Amparo de 1936, y la posterior de 2013.

Esta institución, la más importante del derecho procesal mexicano, se creó después de una lenta v a veces atormentada evolución, en la cual se combinaron influencias externas desarrollo de instrumentos consagrados en documentos constitucionales mexicanos. resultado fue un instrumento híbrido, resultado del trasplante de una institución norteamericana, perteneciente a la familia o tradición del common law, en un procedimiento inspirado en la legislación hispánica, situada en la familia o tradición continental europea, de origen romano-canónico. Por otra parte, una

\_

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, Reforma al Juicio de Amparo, Fondo de Cultura Económica, México, 2018, pp. 12 y 13.

vez consolidado, el amparo mexicano sufrió transformaciones esenciales que modificaron de manera sustancial su estructura procesal.<sup>10</sup>

Cresencio Rejón y Mariano Otero fueron artífices fundamentales de la incorporación del amparo en México, el primero al perfilarlo en el artículo 53 del proyecto de Constitución de Yucatán de 1836, y el segundo al retomarlo en la ya citada Acta de Reformas de 1847 y que a la postre fuera incorporado en la Constitución Federalista de 1857. 11

El nombre de "amparo" deviene de la tradición castellana, del "amparamiento" que surge en las Siete Partidas de "Alfonso el Sabio", y de ahí recogidas en los ordenamientos de la Corona de Castilla para los territorios recién descubiertos de América, recopilados finalmente en el siglo XVII en la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias. 12

En las exposiciones de motivos de estos tres documentos fundamentales (Constitución de Yucatán, Acta de Reformas, y Constitución de 1857), se expresó que, con el nombre de amparo, se pretendía la introducción de la revisión judicial norteamericana, tal como se

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El juicio de amparo mexicano y el recurso constitucional federal alemán (breves reflexiones comparativas)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, no. 77, 1993. https://tinyurl.com/2c28rjx3

DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, "El juicio de Amparo: origen y evolución hasta la Constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración", en FERRER MACGREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso (Coords.), El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917, tomo I, UNAM, México, 2017, p. 125.

HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Martha María del Carmen, "Influencia del pensamiento de Alexis de Tocqueville en el juicio de amparo mexicano", en FERRER MACGREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso (Coords.), El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917, tomo I, UNAM, México, 2017, p. 115.

dio a conocer en el citado libro de Alexis de Tocqueville, el cual se invocaba directamente. Dicha obra se consideró tan importante, que se hizo una reimpresión de la traducción castellana en el año de l855, en el cual se convocaron las elecciones para el Congreso Constituyente que redactó la carta federal de l857.<sup>13</sup>

# IV. LA INCORPORACIÓN DEL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO MEXICANO

A partir de la reforma del artículo 107 constitucional del 6 de junio del 2011, se incorpora a la redacción de dicho artículo la facultad de promover el juicio de amparo a través del interés legítimo en su vertiente individual o colectivo. Anteriormente y como requisito para la procedencia del llamado juicio de garantías se exigía que el mismo fuera seguido derivado de un agravio personal y directo, siendo este un principio fundamental del propio juicio de amparo.

Este principio era seguido del principio de instancia de parte afectada. Ambos principios restringían el acceso al juicio de garantías al actor que hubiera resentido en su esfera de derechos subjetivos el agravio personal y directo, y salvo contadas excepciones procesales, era este sujeto el que personalmente tenía que promover el juicio en petición de la restitución de sus garantías violadas. Permitiendo que solo los individuos (personas físicas), a las personas morales de derecho privado y social (sindicatos, comunidades agrarias), a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y excepcionalmente, a las entidades morales de derecho público u oficiales (cuando el agravio afectara su patrimonio), se les admitiera una demanda de amparo. 14

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, op cit.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> BURGOA, Ignacio, *El juicio de Amparo*, 36º edición, Porrúa, México, 1999, pp. 269 y 270.

La consecuencia de presentar un amparo sin que se hubiera resentido o acreditado el agravio personal y directo era el sobreseimiento, lo que implicaba la falta de estudio de la presunta violación constitucional, al no encontrarse satisfecho el principio de parte agraviada por un agravio personal y directo al que la autoridad jurisdiccional pudiera estudiar. Lo anterior refuerza el carácter del amparo como medio de control constitucional por órgano jurisdiccional, ya que la petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que sufre un agravio en su esfera jurídica, y que en su caso obtendría del órgano jurisdiccional una declaración de inconstitucionalidad con relación a sí mismo. <sup>15</sup>

Con estos principios se establecía, por un lado, que el amparo siempre debía promoverse a instancia de parte agraviada, excluyendo así la posibilidad de que pudiera promoverse de "oficio". Por otro lado, con los principios citados se constreñía el amparo a un agravio personal y directo que deba recaer en una persona determinada, concretarse en esta, no ser abstracto, genérico; y de ser de realización pasada, presente, o inminente; es decir, haberse producido, de estarse efectuando en el momento de la promoción del juicio o ser inminente, no simplemente eventual, aleatorio, hipotético. de la promoción del juicio o ser inminente, no simplemente eventual, aleatorio, hipotético. de la promoción de

Consecuente con estos dos principios, el juicio de garantías estaba fundado sobre la llamada "Formula Otero", que consistía en la aplicación material del principio de relatividad, que consiste en que la sentencia que se pronuncie en el juicio de amparo, solo se ocuparían de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, recogido dicho principio en los artículos 107 constitucional, y 76 de la Ley de Amparo de 1936.

Todos estos principios, materializados tanto en el texto constitucional, como en la ley reglamentaria, reservaban el acceso al amparo a casos específicos de violaciones, por parte de la

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> *Ídem*, pp. 155 y 156.

Tesis, *Semanario Judicial de la Federación*, enero de 1992, tomo IX, registro: 220709, p. 120.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> SERRANO ROBLES, Arturo, op. cit., p. 31.

autoridad, a accionantes que hubieran recibido el agravio en sus derechos subjetivos, impidiendo el estudio de aquellos en los que no se podía acreditar materialmente ante el juez de distrito dicha violación

Esta conformación del juicio de amparo, respondía a una problemática y a una sociedad, en la que la defensa de los derechos personales y subjetivos era necesaria ante el abuso de autoridad, en contra de sus garantías individuales, pero que conforme la sociedad mexicana fue sofisticándose, este acceso limitado a un recurso efectivo contra la vulneración de un derecho no subjetivo pero que podría causarle un daño a una persona o un colectivo, fue cada vez más insoportable jurídicamente, pues al ampliar el abanico de derechos vía jurisprudencia, también se ampliaba la base de posibles quejosos que no encontraban el recurso que los protegiera. Por lo que fue necesario que el amparo tutelara los derechos fundamentales cuando estos fueran vulnerados, aunque no se afectara un derecho subjetivo; abriendo la posibilidad de control en los casos de intereses difusos y colectivos. <sup>18</sup>

Para poder tutelar aquellos derechos que no se encontrarán en la esfera de algún gobernado, pero que pudieran ocasionar algún tipo de perjuicio a un grupo o individuo, a partir de la redacción de las reformas constitucionales del 6 de junio del 2011, se incorporó a la redacción de la Ley de Amparo del 2013 la figura del interés jurídico.

El interés legítimo, cuyo desarrollo más importante se ha dado en el ámbito del derecho administrativo, consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. Así, no se exige la afectación de un derecho subjetivo, pero tampoco se trata de que cualquier persona esté legitimada para promover el amparo con el fin de exigir que se cumplan las normas administrativas, con lo que

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, UNAM, México, 2002, p. 55.

se convertiría en una especie de acción popular.<sup>19</sup>

La figura del interés legítimo, encuentra su origen y fuente en el derecho administrativo, y es ahí desde donde se ha estudiado y evolucionado hasta llegar a la instancia constitucional, el estudio particularmente en España se sustenta en el texto constitucional español que establece la figura del interés legítimo y que el propio Tribunal Constitucional al estudiar la tutela judicial efectiva, ha determinado que:

El interés legítimo en lo contenciosoadministrativo ha sido caracterizado como "una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto".<sup>20</sup>

Cabe destacar que en este apartado únicamente intentamos exponer el proceso de incorporación del interés legítimo al amparo, porque estaremos dedicando el siguiente capítulo al estudio del interés legítimo.

En nuestro país, podemos establecer que la figura del interés legítimo había encontrado en el ámbito de la justicia administrativa de contencioso y del procedimiento administrativo su hábitat natural, pues es a partir de la evolución del propio derecho administrativo que los mecanismos de control de la administración se fueron sofisticando hasta alcanzar los niveles con los que hoy cuenta. En ese sentido, la noción de Estado y por extensión de la administración pública fue expandiéndose, pero siempre se sujetó al principio de legalidad que tuvo como origen sujetar los designios de una clase gobernante a marcos normativos en los que se establecieran condiciones y requisitos para el ejercicio de gobernar.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> *Ídem*, p. 57.

Sentencia de la Segunda Sala de Tribunal Constitucional Español 252/2000 del 30 de octubre del 2000.

Ante esto, los conceptos de súbdito, ciudadano, gobernado, y administrado, fueron evolucionando en las teorías españolas y nacionales, dando pauta a una nueva generación de derechos de estas categorías.

Las fricciones propias del ejercicio del poder, el surgimiento de gobernados y/o administrados, y los diversos mecanismos de rendición de cuentas, y contraloría, fijaron a las administraciones públicas estándares de acción y rendición de cuentas, pero a la vez crearon nuevas categorías que no necesariamente respondían a la antigua noción de derecho subjetivo necesaria para dar cabida a un trámite o alguna reclamación social, ya que los efectos de los actos administrativos no siempre o no totalmente, recaían sobre individuos identificables, sino sobre colectivos o agrupaciones, o individuos que no gozaban del ejercicio de un derecho subjetivo, pero que el acto administrativo repercutiría en su esfera personal de derechos.

Ha sido tarea de juristas, jueces, ministros, y magistrados, tratar de definir los conceptos de interés simple, legítimo, jurídico, dentro de los marcos de los derechos colectivos, difusos, impersonales, etc., sin que a la fecha se haya podido emitir una definición unívoca que englobe o resuma todos los puntos de vista.

Dentro de esta historia administrativa, surge el interés legítimo como herramienta del juicio contencioso administrativo que en la reforma constitucional del 2011 da el salto a la materia de amparo, tratando de definir *ad cautelam* el concepto, que será desarrollado en los próximos capítulos, podemos decir del interés legítimo lo siguiente:

En la segunda mitad del siglo XX, fueron reconocidos los intereses legítimos como aquellas cuestiones que satisfacen necesidades particulares o colectivas que, sin encontrarse expresamente señaladas en el ordenamiento jurídico, es posible que sean susceptibles de protección jurídica, sea por el juzgador o por la autoridad administrativa, requiriéndose una

apertura de criterio para su consideración o no.<sup>21</sup>

Con estos antecedentes, y los que se establecieron en Argentina, Guatemala, Brasil, Venezuela, etc., que serán abordados en el capítulo respectivo, encontramos la redacción del artículo 107, y 5 de la Ley de Amparo, en sus reformas del 2011 y 2013, que establecen en el juicio de amparo mexicano la figura del interés legítimo.

# V. LA CONSTRUCCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL INTERÉS LEGÍTIMO ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

La razón de ser de la reforma constitucional de 2011 y legal de 2013, obedece a la necesidad, por un lado, de incorporar toda la teoría de los derechos humanos a la Constitución, y por otro lado, para dar cabida e incorporar a los textos legales las interpretaciones que de los derechos humanos y en este caso del interés legítimo como medio de acción de mecanismo de tutela judicial efectiva venían realizando las salas de la suprema corte, así como los tribunales colegiados de circuito en las tesis jurisprudenciales encontradas mayormente en la novena época del Semanario Judicial de la Federación.

Este estudio que realizaban los colegiados y las salas iba encaminado mayormente a discernir el concepto del interés legítimo en el ámbito de aplicación del contencioso administrativo, pues es ahí en donde primero se utilizó dicho concepto, pues este interés hace énfasis especial en el comportamiento de las autoridades que

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "El Arribo del interés legítimo al juicio de amparo. Notas sobre los antecedentes administrativos del interés legítimo en el derecho mexicano", en CIENFUEGOS SALGADO, David y GUINTO LÓPEZ, Jesús Boanerges (Coords.), El derecho mexicano contemporáneo retos y dilemas: estudios en Homenaje a César Esquinca Muñoa, Fundación Académica Guerrerense, México, 2012, p. 505.

debe estar ajustado a la ley, ese es el bien tutelado, un derecho a la legalidad, nos dice Trejo Orduña citando a Tron Petit.

Cómo podemos apreciar en la tesis aislada denominada "Interés legítimo. Concepto", los tribunales colegiados<sup>22</sup> señalaban que para acudir a la vía contenciosa administrativa invocando el interés legítimo, el gobernado debía acreditar que: a) sea el titular o portador de un interés (no derecho) como son tantos los que reconoce la Constitución o la ley; b) se cause una lesión subjetiva; y, c) la anulación del acto traiga como consecuencia y se concrete, ya sea en el reconocimiento de una situación individualizada, el resarcimiento de daños y perjuicios, en un beneficio o en evitar un perjuicio, adquiriendo en estos casos, por ende, un derecho a la legalidad en el actuar de las autoridades.

Por otro lado, en la tesis propuesta por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, denominada: "Interés legítimo. Su conexión con las normas de acción", <sup>23</sup> el colegiado ya reconocía una diferencia entre el interés jurídico y el interés legítimo, pues reconocía que este a diferencia de aquel, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa.

Así mismo, el colegiado argumentaba y señalaba que en el derecho administrativo se aplican diferentes normas, como: a) las de relación, que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que su infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas individuales derivadas de la actividad administrativa; y, b) las de acción, referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario.

\_\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Tesis: I.4o.A.357 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, agosto de 2002, registro: 186238, p. 1309.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Tesis: I.4o.A.356 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, agosto de 2002, registro: 186237, p. 1310.

Con esta distinción de normas, el colegiado señalaba que la observancia o inobservancia de las normas de acción y, por ende, la buena o mala marcha de la administración puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados respecto a los demás y es, en esos casos, que surge un interés legítimo cuando se da la conexión entre tal o tales sujetos calificados y la norma, aun sin la concurrencia de un derecho subjetivo (que solo opera en los casos de las normas de relación), resultando que el interés del particular es a la legalidad del actuar administrativo, dada la especial afectación y sensibilidad en vinculación con el acto administrativo.

El colegiado, asimismo, señala que ante estas violaciones de la autoridad a sus mandamientos, colocan al gobernado en aptitud de reclamar ante los tribunales un control jurisdiccional tendente a la observancia de normas cuya infracción pueda perjudicarle, asumiendo así la titularidad de un derecho de acción para combatir cualquier acto de autoridad, susceptible de causar una lesión en su esfera jurídica, en cuanto que le permite reaccionar y solicitar la anulación de los actos viciados, esto es, un poder de exigencia en ese sentido, en razón de un interés diferenciado, que además le faculta para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten.

Aunque la interpretación constitucional del interés legítimo en el ámbito del contencioso administrativo, perfiló algunos de los elementos que posteriormente a la luz de la reforma constitucional y legal de 2011 y 2013, fueron retomados por las salas y el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para señalar los elementos del interés legítimo, también es cierto que en algún momento se llegó a desdeñar el concepto y equipararlo en un sentido gramatical y legal, al de interés jurídico como lo señala la tesis "Interés legítimo" e "interés jurídico". Ambos términos tienen en el derecho la misma connotación.<sup>24</sup>

En dicha tesis, el colegiado señaló que los conceptos "jurídico" y "legítimo" tienen gramaticalmente el mismo contenido, según la Enciclopedia del Idioma de Martín Alonso; por legítimo se tiene "a

69

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Tesis: I.4o.A.299 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, abril de 1999, registro: 194205, p. 555.

lo que es conforme a las leyes" y jurídico tiene un significado de lo que se hace "con apego a lo dispuesto por la ley"; Escriche señala que legítimo es "lo que es conforme a las leyes, lo que está introducido, confirmado o comprobado por alguna ley" y de jurídico dice que es "lo que está o se hace según forma de juicio o de derecho". Para este colegiado, bastaba que se consideraran afectados quienes acuden al juicio para que este sea procedente.

#### VI. CONCLUSIONES

La inclusión de la figura del interés legítimo en la Ley de Amparo del 2013, derivada de la reforma constitucional del 2011, ha generado una nueva manera de acceder a un medio de control constitucional desde un panorama más amplio de posibilidades.

El interés legítimo tiene como objetivo prioritario salvaguardar los derechos de aquellos a los que un acto no les afecta en su esfera jurídica personal, pero que ese mismo acto podría acarrear consecuencias a su entorno o a diversos derechos que no encuentran o no definen un titular de estos. La reforma constitucional de 2011, dio cabida a voces de la sociedad civil, y además recogió criterios que la corte había venido sosteniendo, que dieron como resultado la incorporación de esta figura jurídica al mundo del amparo.

Aun así, la misma corte en sus salas y pleno, han seguido estudiando el interés legítimo, y éstas, han acotado en diversas tesis el alcance del mismo, a veces circunscribiéndolo tanto que resulta muy difícil llegar a probarlo, o su acción solo beneficiaría a cierto grupo muy específico que se encuentre en situaciones especiales.

Pese a todo ello, el interés legítimo no deja de ser una figura jurídica muy novedosa y útil para irla planteando en diversas situaciones, principalmente en apoyo de intereses o derechos colectivos, donde encuentra un hábitat especial para su desarrollo. Solo de esta manera, ejerciendo el derecho al acceso a la justicia vía interés legítimo de derechos particulares y colectivos, podemos ir ampliando la interpretación constitucional que de éste realizan nuestras altas cortes, y así ir logrando un mayor acercamiento al

ideal de justicia en ocasiones tan comprometida en los proyectos de desarrollo que toman en cuenta el beneficio económico no así el beneficio socio-ambiental.

#### VII. BIBLIOGRAFÍA

#### **Doctrina**

- BURGOA, Ignacio, *El juicio de Amparo*, 36º edición, México, Porrúa, 1999.
- CIENFUEGOS SALGADO, David y GUINTO LÓPEZ, Jesús Boanerges (Coords.), El derecho mexicano contemporáneo retos y dilemas: estudios en Homenaje a César Esquinca Muñoa, Fundación Académica Guerrerense, México, 2012.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Compendio de Juicio de Amparo*, 6ª Edición, Ediciones Jurídicas Alma S.A. de C.V., México, 2018.
- FERRER MACGREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso (Coords.), El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917, tomo I, UNAM, México, 2017, p. 125
- FERRER MACGREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso (Coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, tomo I, UNAM, México, 2017.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, Reforma al Juicio de Amparo, Fondo de Cultura Económica, México, 2018, p. 18.
- SCJN, Manual del Juicio de Amparo, Themis, México, 1999.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, et. al., Liber Ad Honorem, Sergio García Ramírez, tomo I, UNAM, México, 1998.
- VIGO, Rodolfo L., La interpretación (Argumentación) jurídica en el Estado de Derecho Constitucional, Tirant lo Blanch, México, 2017.
- ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, UNAM, México, 2002.

#### Hemerografía

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El juicio de amparo mexicano y el recurso constitucional federal alemán (breves reflexiones comparativas)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, no. 77, 1993. https://tinyurl.com/2c28rjx3

#### Legisgrafía

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Ley de Amparo

SCJN, Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2000.

#### Criterios jurisprudenciales

- Sentencia de la Segunda Sala de Tribunal Constitucional Español 252/2000 del 30 de octubre del 2000.
- Tesis, *Semanario Judicial de la Federación*, enero de 1992, tomo IX, registro: 220709.
- Tesis: I.4o.A.299 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, abril de 1999, registro: 194205.
- Tesis: I.4o.A.356 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, agosto de 2002, registro: 186237.
- Tesis: I.4o.A.357 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, agosto de 2002, registro: 186238.

# Referencias digitales

SCJN. La ley de Amparo en lenguaje llano, ¿por qué es importante para la protección de nuestros derechos?, 2014. https://tinyurl.com/yckvdxff

### LOS RECURSOS NATURALES, LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PERÚ

### MANUEL BERMÚDEZ-TAPIA\*

SUMARIO: I. Introducción. II. La gestión de problemas estructurales en el Perú ante la coyuntura del Covid-19. III. La participación de las Fuerzas Armadas durante el período de pandemia del Covid-19 en el Perú. IV. Post pandemia v la tutela de recursos en un país. V. El cambio de funciones de las Fuerzas Armadas peruanas en los últimos años. VI. El cambio de perspectivas en el país ante los próximos retos. VII. Nuevas amenazas a la soberanía de un país. VIII. Nuevos peligros a la Seguridad y Defensa Nacional. IX. La tutela de los Recursos Naturales por parte de las Fuerzas Armadas. X. La tutela de recursos en zonas geográficas de difícil permanencia o acceso. XI. El uso de la tecnología militar para la vigilancia de territorios extensos. XII. La protección del

<sup>\*</sup> Abogado graduado con la mención de Summa Cumme Laude por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en derecho, doctorado en derecho por la Pontificia Universidad Católica de Argentina. Profesor investigador de la Universidad Privada San Juan Bautista y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Contacto: manuel.bermudez@upsjb.edu.pe, mbermudeztapia@gmail.com RENACYT PO140233, ORCID: http://orcid.org/0000-0003-1576-9464

ambiente como elemento vinculante. XIII. Conclusiones. XIV. Referencias bibliográficas.

### I. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de las independencias latinoamericanas en el siglo XIX, la mayoría de los países de la región no se han podido desarrollar porque sus gobiernos no han logrado vincular las necesidades de la población con la gestión de sus recursos en sus territorios.

Desde entonces, la mayoría de los países en la región exportan materia prima al mundo sin lograr una posición dominante sobre la empleabilidad de sus propios recursos, no generando un valor agregado que pudiera implicar una mejor posición económica que luego incidirá en su propia población.

La necesidad de atender necesidades financieras y económicas a corto plazo, sobre todo para atender emergencias coyunturales provocó que la mayor parte de países latinoamericanos se dediquen a promover las inversiones extranjeras en la explotación de sus recursos, tanto naturales como minerales, de gas, petróleo o de materiales no metálicos.<sup>1</sup>

La elevada actividad minera en la región terminó provocando el registro de conflictos socio ambientales desde México hasta Chile y Argentina con un saldo negativo para los países, porque el margen de utilidad en la disposición de sus recursos no era proporcional a las obligaciones que tenían para atender a una población perjudicada al estar próxima a las zonas de explotación de recursos.

Consecuentemente, la tutela del ambiente se ha evaluado desde una perspectiva antropocéntrica, sin tomarse en cuenta que los recursos económicos y financieros que ha generado la actividad

74

BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel & SIERRA-ZAMORA, Paola Alexandra, "La empleabilidad de las fuerzas armadas por los Estados en una nueva época. El caso peruano", *Ética militar y Fuerza*, 2021, no. 131, pp. 131-158.

extractiva de recursos ha permitido mantener la gran mayoría de servicios públicos estatales en la región. Por tanto, la evaluación de la explotación de recursos en el territorio se ha estado redefiniendo en la mayoría de los países de la región latinoamericana porque no sólo se debe evaluar el contexto económico y ambiental, sino también la disposición de dichos recursos especialmente cuando se están presentando situaciones que no habían sido valoradas en su real dimensión porque la legitimidad del Estado y su funcionalidad dependen del modo en el cual se ejecuta la disposición de dichos recursos. Por ello, surge la vinculación de la tutela de los recursos naturales y minerales de un país en el ámbito de la Seguridad y Defensa Nacional.

En este sentido, se propone un texto bajo una metodología cualitativa que plantea la evaluación de los recursos de un país bajo una perspectiva dinámica e interdisciplinaria porque en la actualidad, el manejo de dichos bienes constituye un elemento que supera la visión tradicional interna de un país y se ha convertido en un factor gravitante en las relaciones internacionales.

# II. LA GESTIÓN DE PROBLEMAS ESTRUCTURALES EN EL PERÚ ANTE LA COYUNTURA DEL COVID-19

Debido a las condiciones tanto nacionales como internacionales que inciden en la gestión y gobierno de un país, el Perú fue afectado con la pandemia del Covid-19 durante el 2020 y 2021, provocando que sus principales líneas de acción sean redireccionadas a la atención de las necesidades más urgentes de la población, como las siguientes:

- a) La atención de las necesidades sanitarias de parte de una población afectada en todo el territorio peruano.
- b) La atención de la seguridad e integridad territorial en zonas de frontera porque la migración venezolana en forma complementaria con las medidas sanitarias de confinamiento de la población, a raíz de la pandemia del Covid-19 provocó que el control migratorio sea escaso y no

- se pueda detener a la población extranjera que ingresaba a pie al territorio nacional.
- c) La atención de transporte de material logístico, de ciudadanos, de equipos médicos y de personal altamente especializado en el ámbito sanitario y técnico por todo el país.

De este modo, el Estado relativizó sus acciones en la atención de varios servicios públicos para optimizar o ampliar otros para evitar problemas de gobernabilidad que respondían a factores propios de la coyuntura política peruana.

Consecuentemente, el gobierno nacional debió hacer uso de las Fuerzas Armadas en su conjunto para atender un problema considerado de emergencia con un carácter o rango nacional, dado que estos elementos se mantenían "libres" por el escaso nivel de actividad defensiva militar al no registrarse situaciones bélicas en las fronteras o el evaluar una acción mucho más orgánica contra fuerzas internas insubordinadas.

De este modo, las Fuerzas Armadas asumieron una nueva actividad en forma más constante, tomando en cuenta los antecedentes positivos ya registrados al adaptarse a la atención de las necesidades de la población civil sobre todo en épocas de desastres naturales y de emergencias sociales.

### III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DURANTE EL PERÍODO DE PANDEMIA DEL COVID-19 EN EL PERÚ

La evaluación del rol institucional y pro-gobernabilidad ejecutado por las Fuerzas Armadas peruanas durante el período comprendido entre la disolución del Congreso (30/09/2019) y la crisis de gobernabilidad del mes de noviembre del 2020 ha constituido la principal referencia en la cual el Estado peruano ha registrado una participación cívica y democrática del Ejército Peruano, Marina de Guerra y Fuerza Aérea del Perú sin precedentes en la historia del país.

Complementariamente, el apoyo y control de la población ante la crisis sanitaria provocada por la pandemia del Covid-19 y el control de fronteras durante la pandemia constituyen los elementos más referenciales a favor de la población. Finalmente, las acciones de defensa preventiva de los recursos biológicos marinos ante la incursión de buques chinos durante fines del 2020, permiten identificar cuatro situaciones en las cuales las Fuerzas Armadas peruanas han participado en beneficio del país.

Tres referencias que permiten evaluar la importancia que tienen las fuerzas militares en un país en épocas contemporáneas, especialmente cuando no se registran conflictos militares significativos, como sucede en América Latina,<sup>2</sup> donde el contexto militar tradicional transita hacia un nuevo contexto.

Referencia que permite proyectar una condición de empleabilidad de las fuerzas militares para atender nuevos problemas que afectan a la seguridad y defensa nacional,³ en particular porque las acciones de interdicción y lucha contra el narcotráfico, la defensa de los recursos naturales y la ciberseguridad exige una mayor presencia de instituciones castrenses en la ejecución de políticas públicas que requieren adaptarse a una nueva etapa.

El enfoque metodológico empleado permite evaluar el ámbito de empleabilidad de las fuerzas militares en los países sudamericanos, generándose un estudio cualitativo, descriptivo y causal basado en el análisis documentario y evaluación de un caso en particular, el cual se limita a la realidad del Perú en un período temporal particular: octubre del 2020 a diciembre 2021, en particular porque

ROJAS ARAVENA, Francisco, "América Latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales", Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, 2014, vol. 16, no. 32, pp. 203-236

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cfr. SIERRA-ZAMORA, Paola Alexandra y BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, "La invisibilidad de la identificación de víctimas en las fuerzas militares y el inicio de una crisis en la defensa y seguridad nacional a raíz del Acuerdo de Paz", Vniversitas, 2020, no. 69. https://tinyurl.com/4d79z36p

la realidad socio política del país fue severamente afectada y el rol de las Fuerzas Armadas peruanas fue impecable en la defensa de la democracia, gobernabilidad, seguridad y control de la población.

De este modo, es posible apreciar el contexto de adaptación de las políticas de seguridad y defensa nacional en la región latinoamericana, en particular el caso peruano, que ante la insuficiencia de recursos y ante la presión provocada por el surgimiento de nuevas exigencias se ven en la necesidad de adaptar las acciones de sus fuerzas militares para garantizar su soberanía, seguridad nacional y protección de sus recursos naturales y minerales.

# IV. POST PANDEMIA Y LA TUTELA DE RECURSOS EN UN PAÍS

Un análisis temporal entre el período de fines de la guerra fría<sup>4</sup> y el inicio del nuevo milenio<sup>5</sup> permite observar un proceso de transformación general y sustancial, que ha provocado un nuevo período de tiempo en el ámbito de las relaciones internacionales.

El nivel de antagonismo de dos bloques ideológicos, políticos, internacionales, económicos y comerciales generado por los Estados Unidos de América y la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas ha dado paso a un mundo mucho más globalizado,<sup>6</sup> con una mayor presencia y empleo de tecnología digital basado en el uso de medios audiovisuales, en la cual prevalece un sistema capitalista esquematizado bajo tres características impuestas por:

<sup>5</sup> CHEN, Jian, *La china de Mao y la Guerra fría*, Paidós, Barcelona, 2005, p. 28.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> MOROTE COSTA, Francisco, Después de la guerra fría y otros artículos: artículos y conferencias de historia y política contemporáneas, Fundamentos, Madrid, 1999, p. 15.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, "La influencia de la capacidad bélica sobre la soberanía nacional en las relaciones internacionales", *Revista Científica General José María Córdova*, 2020, vol. 18, no. 30, pp. 291-306. https://tinyurl.com/ajhst7zk

Los recursos naturales, la seguridad y defensa nacional y el desarrollo...

- a) Los Estados Unidos de América al representar el modelo tradicional.
- b) Por China, que ha empleado el modelo de promoción de las inversiones económicas en los países que lo han requerido, y ha optimizado el modelo económico capitalista tradicional al ejecutar programas de inversión con intereses leoninos que han provocado una condición negativa en los países que han acudido a estos préstamos internacionales, comprometiéndose en el manejo de sus propios recursos a favor de China.
- c) Por Rusia, que ha empleado el modelo políticointernacional que procura una posición expectante bajo el amparo de un poderío militar y en una alianza complementaria con China.

Un panorama internacional novedoso que permite identificar algunas características representativas, respecto de:

- a) El reducido nivel de guerras internacionales entre países,<sup>7</sup> sea por motivos de reclamación o ampliación de territorios. Inclusive situaciones de antagonismo tradicional como las registradas en las fronteras de China con la India o entre Pakistán con la India, no han provocado situaciones bélicas referenciales significativas.<sup>8</sup>
  - En el mismo sentido, en los primeros veinte años del nuevo milenio no se ha registrado ninguna guerra, bajo el modelo tradicional, en el cual se pudiera haber registrado la participación de las fuerzas militares de los países enfrentados.
- b) En el contexto de una eventual guerra, el contexto de las partes beligerantes no está limitado al uso y acceso a recursos que dispone un país, usualmente el más débil,

GATT CORONA, Guillermo, El derecho de guerra contemporáneo: reflexiones desde el pensamiento de Francisco de Vitoria, ITESO, México, 2013, p. 17.

VASAPOLLO, Luciano; PETRAS, James y CASADO, Mauro, Potencias en conflicto: la pugna por la hegemonía mundial, El viejo topo, Barcelona, 2007, p. 118.

porque existen factores internacionales que pueden provocar una situación especial.

Es el caso particular de Rusia-Ucrania que eventualmente está rodeado de elementos vinculados a las relaciones internacionales entre las superpotencias económicas y militares y cuya evaluación no se ajusta a los criterios de una guerra tradicional.

- c) La generación de un contexto internacional que recurre en forma secundaria a la presión militar, especialmente porque las sanciones o vetos políticos-económicos derivados de acciones de carácter político-internacional, resultan mucho más significativos en el escenario internacional.
  - La imposición de embargos económicos (sanciones) a países contrarios a la línea de acción liderada por los Estados Unidos o la Unión Europea, como las registradas contra:
    - i. Irán por la ejecución y desarrollo de un programa nuclear sin fiscalización o autorización.
    - ii. Venezuela, especialmente por el contexto político generado por el sistema económico y político promovido por el Gobierno de Nicolás Maduro, que sigue el modelo impuesto por Hugo Chávez.
    - iii. Rusia, especialmente por las acciones de anexión de territorios de Crimea y Sebastopol en el 2014.

Permite apreciar una política específica por parte de los Estados Unidos de América que resulta mucho más significativa y efectiva que una incursión militar, 9 tomando en cuenta que el nivel de confrontación militar no era necesario por la abrumadora capacidad militar de los Estados Unidos. 10

GARCÍA REYES, Miguel y RONQUILLO JARILLO, Gerardo Estados Unidos, petróleo y geopolítica: las estrategias petroleras como un instrumento de reconfiguración geopolítica, Plaza y Valdés, México, 2009, p. 58.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, "La influencia de la capacidad bélica sobre la soberanía nacional en las relaciones

Los recursos naturales, la seguridad y defensa nacional y el desarrollo...

Referencia paralela a lo detallado, es que las acciones militares y económicas ejecutadas por algunos países, como los Estados Unidos de América resultan superiores a las decisiones que impone las Naciones Unidas, pese a que esta entidad es la única con legitimidad para imponer tales medidas.

d) El surgimiento de nuevas exigencias a los Estados que ha generado la necesidad de una adaptación a nuevos modelos de desarrollo de políticas de seguridad y defensa nacional, <sup>11</sup> en particular porque el "enemigo" ya no es un país sino una organización vinculada a la ejecución de actividades ilícitas.

### Las organizaciones vinculadas al ámbito del:

- Terrorismo en el Perú (1980-2020) y Guerrillas en el contexto del Conflicto Armado Interno, tal como sucedió en Colombia conforme detallan Manuel Bermúdez-Tapia, Paola Sierra-Zamora y Andrés Eduardo Fernández Osorio.<sup>12</sup>
- ii. Narcotráfico<sup>13</sup> en la mayoría de los países de la región latinoamericana, especialmente en México, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador.<sup>14</sup>

internacionales", *Revista Científica General José María Córdova*, 2020, vol. 18, no. 30, pp. 291-306. https://tinyurl.com/yc44vchs

GRIFFITHS SPIELMAN, John, Teoría de la seguridad y defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU de América, Perú y Chile, RIL Editores, Santiago, 2011, p. 33.

BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, SIERRA-ZAMORA, Paola Alexandra y FERNÁNDEZ OSORIO, Andrés, La tutela de derechos individuales y colectivos en el Estado de Derecho, ESMIC, Bogotá, 2020, p. 85.

FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge, *La nueva guerra*. *Del Chapo al fentanilo*, Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2020, p. 41.

SIERRA ZAMORA, Paola Alexandra & BERMÚDEZ TAPIA, Manuel, "La incidencia del narcotráfico en las altas esferas del Gobierno peruano", *Novum Jus*, 2021, vol. 15, no. 2, pp. 259-293. https://tinyurl.com/3ce7c927

81

- iii. Ejecución de actividades de minería ilegal o depredación de recursos naturales.
- iv. Las que desarrollan actividades de lavado de activos o delitos de carácter internacional están predeterminando un nuevo ámbito de evaluación y los Estados están adaptándose a estas exigencias.<sup>15</sup>
- e) La importancia del uso de las fuerzas militares en la ejecución de acciones de defensa de recursos naturales, minerales, ambientales y acuíferos, <sup>16</sup> porque estos se están convirtiendo en el nuevo foco de atención de futuros enfrentamientos entre los países, en particular por las implicancias económicas, sociales y políticas que puedan tener.

Téngase en cuenta en este punto, que las proyecciones en el ámbito internacional prevén conflictos armados entre países, por el acceso a:

- i. Fuentes de agua, <sup>17</sup> especialmente para la provisión de las necesidades de la población y para la ejecución de actividades de agroindustria.
- ii. El uso de materiales y recursos minerales para el suministro de energía, <sup>18</sup> especialmente en los casos de petróleo y gas.
- iii. El acceso a fuentes de provisión de recursos biológicos, <sup>19</sup> sobre todo de aquellos en los cuales

BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos y ROSPIGLIOSI, Fernando, La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI: reformas democráticas o militarismo, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2006, p. 25.

WELZER, Harald, Guerras climáticas: porqué nos mataremos (y nos matarán) en el siglo XXI, Kats, Madrid, 2010, p. 283.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> BRUZZONE, Elsa, *Las guerras del agua. América, el objetivo más codiciado*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2008, p. 31.

GARCÍA REYES, Miguel y RONQUILLO JARILLO, Gerardo, Estados Unidos, petróleo y geopolítica: las estrategias petroleras como un instrumento de reconfiguración geopolítica, Plaza y Valdés, México, 2009, p. 38.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> TANSEY, Geoff y RAJOTTE, Tasmin, El control futuro de los alimentos: guía de las negociaciones y reglas internacionales sobre

la extracción no implique una mayor ingeniería o disposición de tecnología.

Por tanto, la configuración de nuevas políticas de Estado y políticas públicas vinculadas al ámbito de la empleabilidad de las fuerzas militares registrarán:<sup>20</sup>

- a) La necesidad de una adaptación de equipos y material bélico a nuevas exigencias.
  - El uso de nuevas tecnologías como también en cuanto a la capacidad de operatividad en contextos contemporáneos donde el enemigo no es un país sino personas y organizaciones que pueden estar bajo una condición delictiva o que pueden operar en forma informal y sin una organización específica pero que pueden generar una condición negativa a los intereses de un país.
- b) La reducción de material bélico.

En el más amplio sentido del término, porque el uso de una mejor tecnología permite una mejor empleabilidad de equipos sin mucho personal militar, salvaguardándose la integridad y vidas de los militares, como también porque ello implica una reducción de costos significativos.<sup>21</sup>

El uso de tecnología satelital, de drones, de equipos bélicos de vigilancia y la recurrencia al uso de equipos informáticos para la ejecución de actividades de interdicción, intervención y fiscalización, 22 es representativo en la mayoría de las Fuerzas Armadas en la región, especialmente las que disponen de un mayor manejo de recursos

la propiedad intelectual, la biodiversidad y la seguridad alimentaria, Mundi-Prensa, Madrid, 2009, p. 56.

83

PASTRANA BUELVAS, Eduardo y GEHRING, Hubert, La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales, Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiffung, Bogotá, 2018, p. 38.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> SHAW, Martín, *The new Western way of war: risk-transfer war and its crisis in Iraq*, Polity, Sussex, 2005, p. 53.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> ROLAND, Alex, *War and technology. A very short introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 21.

financieros y presupuestarios, tal como ocurre en Argentina, Brasil, Chile y Colombia.<sup>23</sup>

c) La exigencia de mayores recursos financieros y presupuestarios para las fuerzas militares.

En este punto, se debe detallar que los países latinoamericanos no disponen de una autonomía suficiente para la generación de dicha tecnología o para el mantenimiento autónomo de dichas actividades.<sup>24</sup>

La dependencia de tecnología ha condicionado a las fuerzas militares latinoamericanas y prueba de ello es que la gran mayoría de países no han generado ni producido material bélico significativo de forma autóctona. Inclusive el nivel de operatividad de sus Fuerzas Armadas se ha reducido porque los cambios de prioridades, resultan notorios.

En otra perspectiva, un significativo grupo de países emplea a sus fuerzas armadas para establecer las garantías y condiciones de sostenibilidad de sus propios gobiernos, especialmente porque se enfrentan a conflictos internos, por problemas étnicos o guerras civiles.<sup>25</sup>

d) Complementariamente al último punto, surge una nueva condición negativa contemporánea derivada de los altos costos económicos y presupuestarios que se derivan de actividades de naturaleza militar: la fuga de recursos humanos al sector privado.

Chile ha reconocido que anualmente pierden pilotos en sus fuerzas aéreas porque estos optan por ingresar a la actividad comercial aeronáutica, sin considerar el elevado presupuesto que sus gobiernos han empleado para su formación, capacitación y especialización.<sup>26</sup>

FUKUYAMA, Francis, Falling behind. Explaining the development gap between Latin America and the United States, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 28.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> INFODRON.ES. *Argentina, Brasil, Chile y Colombia avanzan en la legislación sobre drones*, 2020. https://tinyurl.com/4uz952yb

TREBILCOCK, Michael y MOTA PRADO, Mariana, What makes poor countries poor? Institucional determinants of development, Edward Elgar, Nueva York, 2011, p. 134.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> INFODEFENSA.COM. La FACh detecta una nueva fuga de pilotos al mercado civil, 2020. https://tinyurl.com/2p848e2j

Elementos que condicionan y predeterminan las políticas que los países deben predeterminar en función a una proyección temporal y ejecución de acciones específicas, con lo cual es posible predeterminar el hecho de que estamos ante un nuevo período de evaluación en donde las fuerzas militares asumirán nuevas funciones.

# V. EL CAMBIO DE FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS PERUANAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Las Fuerzas Armadas peruanas luego de los gobiernos de Juan Velasco Alvarado (1968-1975), Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) y Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) han registrado una crisis significativa, tanto a nivel de operatividad como también a nivel de institucionalidad, especialmente porque se han visto condicionados por situaciones de corrupción y negligencia, en particular durante:

- a) El gobierno de Alan García Pérez durante los años 1985-1900 y 2006-2011.
  - El nivel de perjuicio provocado a las Fuerzas Armadas ha sido expuesto en múltiples situaciones, no registrándose alguna situación judicial o política en contra. Los hechos más significativos en contra de las Fuerzas Armadas fueron:
    - i. El desistimiento en la compra de catorce aviones *Mirage* 2000 y la ejecución de una transferencia ilegal de los mencionados aviones a traficantes de armas internacionales, frustrando la renovación y actualización de la flota aérea peruana.<sup>27</sup> Fernando Belaúnde Terry había adquirido

veintiséis aviones y un simulador de vuelo durante su gobierno y en 1986, al año de gobierno, Alan García Pérez fue acusado por el entonces senador Carlos Malpica de haber recibido una coima por

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> LA ROSA VÁSQUEZ, Rocío, Alan García: una vida política marcada por la polémica, El Comercio, 2019. https://tinyurl.com/347yeacs

más de US \$ 100 millones de dólares por la compra frustrada y transferencia de aviones a terceros países.<sup>28</sup>

Las consecuencias de esta situación fueron registradas en 1995 cuando el Perú se enfrentó a Ecuador en el denominado "Conflicto del Cenepa".<sup>29</sup>

- ii. El desmantelamiento de las capacidades operativas de la empresa militar Servicios Industriales de la Marina (SIMA), de la Marina de Guerra del Perú y de la Marina Mercante del Perú, provocando una crisis severa que se amplió hasta el gobierno de Ollanta Humala en la cual se reactivó dicha empresa nacional para volver a ejecutar actividades industriales autónomas.
- iii. La estafa generada contra el gobierno chino, con el empleo de tanques chinos en un desfile por fiestas patrias, luego de acordar comprar un lote de cien tanques chinos, tipo MBT-2000.
  El gobierno chino ante el desistimiento en la compra de los mencionados tanques accedió a una compensación económica promovida por García Pérez, pero el impacto en el Ejército peruano fue la desvinculación de la cooperación de dicho país.
  Inclusive, el financiamiento para la ejecución de la adquisición de material bélico había sido aprobado pero la manipulación que ejercía el Partido Político

APRA en el Poder Judicial y Ministerio Público, evitaron que se ejecute cualquier investigación sobre el particular.<sup>30</sup>

b) Durante el gobierno de Alberto Fujimori, luego de la Guerra del Cenepa se optó por renovar la capacidad operativa de la

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> MALPICA SILVA SANTISTEBAN, Carlos, *Pájaros de alto vuelo: Alan García, el BCCI y los Mirage,* Inca, Lima, 1993, p. iii.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> HERNÁNDEZ, Luis, *La guerra del Cenepa: diario de un comandante*, Corporación Editora Nacional, Lima, 1997, p. 41.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> IDL REPORTEROS. "Fue una vergüenza", 2012. https://tinyurl.com/yc7vuuke

Fuerza Aérea del Perú y se ejecutó la compra de aviones Mig-29 y Su-25 a Bielorrusia.

La promulgación del Decreto de Urgencia Nº 029-1996 permitió la transferencia de US \$ 252 millones de dólares por 18 aviones Mig-29 y US \$ 150 millones de dólares por 14 aviones Su-25.<sup>31</sup>

Sin embargo, la adquisición fue promovida por Vladimiro Montesinos y Alberto Fujimori con el objeto de adquirir material bélico de segunda mano y sin la capacidad bélica presentada a la opinión pública, motivo por el cual posteriormente se generó la necesidad de adquirir aviones y motores a Rusia, ante el registro de material bélico limitado.<sup>32</sup>

En forma complementaria, los gobiernos de Alejandro Toledo, Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra Cornejo no registran actos de gobierno en procura de la mejora de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, tanto a nivel disuasivo, conforme a las reglas de una guerra tradicional, como tampoco se han adaptado a las nuevas necesidades del país, incluyendo la lucha contra el terrorismo y la lucha contra el narcotráfico.

Ollanta Humala Tasso, por su formación militar, estableció una política que ha procurado recuperar la capacidad defensiva de las Fuerzas Armadas peruanas, <sup>33</sup> que a la fecha ha permitido a la Marina de Guerra del Perú, a la Fuerza Aérea del Perú y al Ejército peruano tener una capacidad disuasiva significativa, pero que en términos generales sigue siendo limitada frente al potencial bélico de países como Brasil, Chile y Colombia, los países fronterizos.

<sup>32</sup> ARIAS QUINCOT, César, AVENDAÑO VALDEZ, Jorge y VARGAS LLOSA, Mario, Cómo Fujimori jodió al Perú, Milla Batres, Lima, 2001, p. 84.

87

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> LA REPÚBLICA. Fujimori compró aviones de segunda mano y los pagó como nuevos. Estafa a la seguridad nacional, 2001. https://tinyurl.com/2p9etwkp

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> INFODEFENSA.COM. *Perú comprará otros dos Spartan y será su mayor operador en Latam, 2018.* https://tinyurl.com/yn2v9s89

Una referencia que permite detallar un panorama complicado respecto de la evaluación de las capacidades militares de las Fuerzas Armadas peruanas, porque en esencia se habían registrado dos etapas durante los años 1980-2000 y 2000-2020, con tres problemas de carácter significativo:

- a) Las acciones de defensa de la integridad del territorio nacional respecto de las incursiones de Ecuador en la frontera norte del país, que provocaron los conflictos armados de los años 1982 (Conflicto del Falso Paquisha) y 1995 (conflicto del Cenepa), con un margen internacional positivo para el Perú.<sup>34</sup>
- b) La lucha contra el terrorismo, especialmente en contra de Sendero Luminoso, el movimiento Revolucionario Túpac Amaru<sup>35</sup> y el comando Rodrigo Franco de vinculación aprista.<sup>36</sup>
- c) La atención de desastres naturales, en particular en las acciones de apoyo cívico a las poblaciones que habían sido afectadas por desastres naturales como el fenómeno del niño, terremotos, inundaciones y obstrucción de caminos y carreteras.

En términos de capacidad operativa militar, Ollanta Humala observó esta situación y se procedió a ejecutar las adquisiciones de aviones de transporte militar *Spartan* de Italia<sup>37</sup> y la construcción de los buques multipropósito, BAP Pisco y BAP Paita.

Durante la pandemia provocada por el Covid-19, el gobierno de Martín Vizcarra Cornejo adquirió dos aeronaves de transporte civil para la Fuerza Aérea del Perú y conforme el registro de las últimas adquisiciones, la

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> FERRERO COSTA, Eduardo, *Perú-Ecuador: el proceso para lograr la paz*, PUCP, Lima, 2018, p. 52.

SANSÓ-RUPERT, Daniel, Democracias bajo presión, Dykinson, Madrid, 2017, p. 148.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> CANO, Gloria, "Comando Rodrigo Franco: ¿Leyenda urbana?", *Revista IDEELE*, no. 258, 2015. https://tinyurl.com/ywfy375a

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> INFODEFENSA. *Colombia y sus Elbit Hermes 900*, 2018. https://tinyurl.com/5n6rffka

Los recursos naturales, la seguridad y defensa nacional y el desarrollo...

capacidad operativa de la Fuerza Aérea ya era más cívica que militar.

Sin embargo, todo el conjunto de acciones vinculadas al ámbito de la defensa y seguridad nacional cambió en el período entre octubre 2019 y diciembre 2020, principalmente por el registro de cuatro referencias que provocaron la reconfiguración de funciones de las Fuerzas Armadas del Perú. En este sentido:

- a) La crisis de gobernabilidad del país entre octubre 2019 y diciembre 2020.
- b) El control migratorio informal e ilegal de venezolanos por la frontera con Ecuador.
- c) El apoyo social a la población durante la pandemia provocada por el Covid-19.
- d) Patrulla y control de actividades en ultramar en las cercanías a la frontera marina peruana por parte de una flota de buques pesqueros chinos.

Referencias que permiten evaluar cuatro ámbitos autónomos pero que han incidido significativamente en la necesidad de adaptar la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas peruanas porque el "enemigo" ya no es externo. Se trata de un *nuevo enemigo* y se requiere adaptar las capacidades de reacción y atención de emergencias que implican necesariamente la preservación, manejo y gestión de recursos naturales y minerales, porque es el elemento más significativo en las economías sobre todo latinoamericanas.

# VI. EL CAMBIO DE PERSPECTIVAS EN EL PAÍS ANTE LOS PRÓXIMOS RETOS

Conforme a lo detallado y siguiendo la misma lógica en la gran mayoría de países, el gobierno peruano debe evaluar su capacidad para proteger los recursos que su territorio tiene pero desde una perspectiva superior a la visión económica y financiera habitual para así garantizar su propia sostenibilidad.

En este contexto, la gestión, administración y disposición de recursos se han convertido en un factor esencial para la evaluación de su seguridad y defensa nacional porque a nivel de proyección en el tiempo, muchos de los nuevos conflictos que se generen en el ámbito de las relaciones entre países en una economía globalizada será la gestión de recursos escasos.

De este modo, los recursos serán identificados en función a su potencial, siendo los más significativos:

- a) Recursos naturales, especialmente vinculados a la explotación y producción agrícola y ganadera, que en términos referenciales es la más limitada de todos los valores en evaluación.
  - El manejo de los "suelos" para su disposición en la ganadería o agricultura es un valor tan significativo en la actualidad que permite observar el modo en el cual los países más industrializados disponen la planificación de su industria, respecto de su ubicación.
- b) Recursos ictiológicos, debido a la gran variedad de fauna marina en las aguas soberanas que registran características especiales al estar en una zona de trópico pero que es parte de la corriente oceánica del sur del océano Pacífico que al bañar la costa peruana ha trasladado parte de la biomasa de la Antártida.
- c) Recursos minerales, en particular con aquellos minerales que registran un elevado requerimiento a nivel internacional, como el oro, la plata, el cobre, entre otros metales.
- d) Recursos minerales no metálicos, que son conocidos como las "tierras especiales", que son muy apreciados por su uso en el ámbito de la fabricación de materiales tecnológicos.
- e) Recursos de gas y petróleo, sobre todo porque su producción sigue siendo un factor económico significativo para el desarrollo del país, tomando en cuenta que en el mundo el uso de petróleo y gas no han logrado ser reemplazado con el uso de energía extraída de otras fuentes.
- f) Recursos hídricos, en particular porque el Perú posee junto con Brasil la mayor reserva de agua con potencial para uso

potable, hecho que ha provocado que el gobierno peruano no acepte a plenitud el contenido del Acuerdo de Escazú porque no resulta significativo que países como México, Cuba, Uruguay, Chile o los centroamericanos puedan tener injerencia en el Amazonas, por razones de geopolítica.

Recursos que han formado parte de la realidad histórica peruana, registrándose una guerra con Chile por el manejo del "guano" (excremento de aves marinas) y se vincula con la progresiva pérdida de territorio soberano ante Colombia (Putumayo), Brasil (Acre), Bolivia (Beni) y Ecuador (Todo el territorio amazónico),<sup>38</sup> situación que permite detallar la importancia que adquiere su gestión porque ha sido el medio más usual para la obtención de recursos financieros que ha sostenido al país en doscientos años de vida republicana.

Por ello, los puntos precedentes permiten detallar la nueva estrategia que está diseñando el Perú respecto de la empleabilidad de sus Fuerzas Armadas porque al no tener situaciones beligerantes con Ecuador o con Chile, se deben atender otros problemas que requieren una mayor atención, especialmente porque el territorio continental y el dominio marítimo son extensos.

### VII. NUEVAS AMENAZAS A LA SOBERANÍA DE UN PAÍS

Durante el primer trimestre del año 2020, Ecuador denunció que una flota pesquera de 260 barcos chinos estaba ejecutando pesca en alta mar que podría alterar el equilibrio ecológico de la zona, la mayor reserva marina de dicho país.<sup>39</sup>

Ecuador con equipos bélicos marinos limitados a labores de patrullaje y de interdicción a buques civiles, se ha visto superada por

Ecuador adquiere su independencia de la Gran Colombia y sólo registraba dos ciudades referenciales: Quito y Guayaquil que había sido incorporada por acción de Simón Bolívar en 1822 pese al hecho de haber sido parte del Perú desde la conquista del Tahuantinsuyo, quebrándose una vinculación histórica desde épocas preincaicas.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> EL PAÍS. *La pesca china amenaza a las Galápagos*, 2020. https://tinyurl.com/2p8fhar7

la flota de barcos civiles chinos de gran tonelaje en una zona muy próxima a su jurisdicción. El problema en ciernes le permitió plantear una postura regional<sup>40</sup> ante la actividad depredadora marina de la flota china, en particular porque toda la costa del pacífico está siendo afectada. Una referencia basada en la misma historia al recordarse la guerra hispano-latinoamericana en 1866, donde Perú derrotó a España que intentaba recuperar territorios.

Problema que se ha extendido al Atlántico, cuando se registró que una flota de buques chinos ejecutaba pesca ilegal por aguas argentinas y posteriormente pasó por el Estrecho de Magallanes hacia Chile,<sup>41</sup> sospechándose que también ejecutaría actividad pesquera ilegal.

Un panorama que no resulta ser único ni tampoco resulta ser excepcional porque el continente sudamericano es muy rico en recursos naturales<sup>42</sup> y a la misma vez registra una debilidad por parte de sus gobiernos en la defensa de sus recursos naturales, principalmente porque no cuentan con elementos de vigilancia y de acción inmediata.

# VIII. NUEVOS PELIGROS A LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

Lo detallado con respecto de la zona marina peruana no es la única que está siendo afectada porque también la Amazonía requiere ser evaluada bajo otra perspectiva, dado que no se han establecido niveles de acción contra la minería ilegal o la depredación de bosques para efectos de generar una ganadería o agricultura ilegal.

<sup>40</sup> COOPERATIVA. Incluye a Chile: Ecuador pide "postura regional" contra barcos chinos cerca de Galápagos, 2020. https://tinyurl.com/327rnxkd

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> PESCA CHUBUT. Buques chinos navegan por el Estrecho de Magallanes luego de posiblemente estar pescando ilegalmente en el mar argentino, 2020. https://tinyurl.com/2t3s27ss

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, SIERRA-ZAMORA, Paola Alexandra y FERNÁNDEZ OSORIO, Andrés, *El Estado ante emergencias sociales*, ESMIC, Bogotá, 2020, p. 58.

Los recursos naturales, la seguridad y defensa nacional y el desarrollo...

Se describe una situación sobre la cual el derecho ambiental no ha hecho referencias porque las asume como parte del problema genérico de la actividad contraria al ecosistema pero que es autónoma por sus características.

La policía en cada país latinoamericano se ha visto limitada en forma abrumadora ante una nueva realidad, especialmente cuando se ejecutan actos ilícitos en ambientes en los cuales no pueden intervenir por falta de capacidad operativa o porque no podrían atender una situación de emergencia ante una reacción por parte de las personas o grupos que ejecutan una actividad ilícita. El concepto de la soberanía está en un proceso de transformación que nos permite detallar la importancia de la evaluación de estos temas en el ámbito de la geopolítica nacional con una proyección en el tiempo.<sup>43</sup>

Ante una situación especial, la intervención de las Fuerzas Armadas como mecanismo eficiente para el control de zonas territoriales muy extensas puede convertirse en el único medio eficiente y directo que tienen los gobiernos nacionales para poder tutelar sus recursos naturales.<sup>44</sup>

Sólo las Fuerzas Armadas pueden tener el poder disuasivo para poder repeler cualquier acción contraria a la justa defensa de los intereses nacionales, en particular si las personas que ejecutan dichos actos cuentan con armas de largo alcance, especialmente si además pueden estar vinculadas a actividades del narcotráfico, por ejemplo.

Bajo este panorama evaluativo surge la necesidad de reconfigurar una acción de tutela de los recursos naturales, no sólo respecto de las acciones de depredación sino también porque estos

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> BRICEÑO MONZÓN, Claudio, *El problema de la soberanía: su historia ante el siglo XXI: II Coloquio de historia y sociedad*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007, p. 165.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México, OECD Publishing, México, 2013, p. 147.

constituyen un recurso significativo para la nación y sobre este tema presentamos algunas líneas de acción.

# IX. LA TUTELA DE LOS RECURSOS NATURALES POR PARTE DE LAS FUERZAS ARMADAS

Tomando en cuenta que el Perú cuenta con un marco normativo vinculante al gobierno nacional respecto de la tutela de los recursos naturales, se debe hacer una interpretación sistemática y complementaria de los artículos 66° (como patrimonio de la nación), 67° (promoción del uso sostenible de los recursos naturales), 68° (promoción de la conservación biológica y de las áreas naturales) y 69° (desarrollo sostenible de la Amazonía) de la Constitución, 45 porque de este modo es posible comprender que la defensa de un recurso vital para el desarrollo y sostenimiento del país está vinculado con la defensa y seguridad nacional, y por lo tanto es viable recurrir a las Fuerzas Armadas para la ejecución de labores de control, fiscalización e interdicción a personas, empresas o grupos que ejecutan actos de depredación de los recursos naturales del país.

De este modo, los Estados deben reconfigurar el rol de las Fuerzas Armadas modificando la política nacional sobre seguridad y defensa nacional, porque asumirán un nuevo reto en un mundo que se está transformando. <sup>46</sup> De las guerras por la conservación de los territorios se pasará a una guerra por el acceso a recursos, como por ejemplo el agua potable <sup>47</sup> y el no tener unas Fuerzas Armadas operativas para este nuevo escenario sería sumamente peligroso.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, *La constitución a través de las sentencias del Tribunal Constitucional*, Ediciones Legales, Lima, 2008, p. 97.

STERNER, Thomas, Instrumentos de política económica para el manejo del ambiente y los recursos naturales, Banco Mundial, Washington, 2007, p. 339.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> SHIVA, Vandana, *Las guerras del agua: privatización, contaminación, lucro*, Siglo XXI, México, 2003, p. 85.

Este cambio en los paradigmas de las Fuerzas Armadas resulta ser complicado de evaluar para los gobiernos nacionales, habitualmente inertes ante la proyección de nuevos escenarios y por ello es que no asumen un rol positivo de sus Fuerzas Armadas en la tutela de intereses que superan un momento histórico porque pueden ser elementos de estabilidad para el país en el tiempo, como es el tutelar sus recursos naturales.

### X. LA TUTELA DE RECURSOS EN ZONAS GEOGRÁFICAS DE DIFÍCIL PERMANENCIA O ACCESO

El territorio peruano presenta cuatro zonas ecológicamente delicadas que deben ser evaluadas bajo una nueva visión de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas en el Perú para así garantizar un desarrollo sostenible al país, especialmente en lo económico y respecto de la preservación de la soberanía nacional. Estas zonas, son:

- a) Las 200 millas marinas. El potencial económico que registra la frontera marina peruana no sólo representa una biomasa apta para el consumo humano sino también registra un zócalo continental que permite la explotación de petróleo. En conjunto, representa un territorio del país muy codiciado para otros países al nivel de que se ha insistido en limitar la frontera marina a sólo doce millas náuticas desde la orilla del continente.
  - Por ello, la evaluación de la presencia de la flota pesquera china fuera de nuestra jurisdicción, pero muy próxima a ella, permite tener presente la depredación de la biomasa peruana, tanto respecto de su potencial económico como también como fuente de alimentos a la población nacional. <sup>48</sup>
- b) La Amazonía, especialmente respecto de las actividades de minería ilegal e informal, así como de la actividad de tala de madera, quema de pastizales y cultivos ilícitos.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> GESTIÓN. *SIN: "Hay más de 400 barcos asiáticos que depredan la pota en mar peruano"*, 2017. https://tinyurl.com/2p8s7wus

- c) Las zonas alto andinas, respecto de actividades de minería ilegal e informal, así como la de depredación de la fauna en peligro de extinción.
- d) Las zonas desérticas de la costa peruana, que registran un patrimonio histórico cultural significativo y un ambiente ecológico que permite el desarrollo de fauna considerada en peligro de extinción.

Como se puede observar, estos ámbitos geográficos constituyen un problema objetivo que no puede ser asumido por la Policía Nacional, en particular porque no cuenta ni con los equipos, maquinaria y personal para poder intervenir.

Sin el ánimo de generar una visión negativa sobre la Policía Nacional, debemos detallar que esta situación es muy particular porque estos territorios registran:

- a) Dimensiones muy amplias y sólo pueden estar sujetas a una observación a través del uso de aviones y buques especializados, tanto a nivel de navegación como de comunicación y de interdicción, de ser necesario.
- Una capacidad operativa muy elevada que hace inviable mantener un personal permanente en dichos territorios o exige la presencia de equipos de vigilancia de alta tecnología.
  - En este sentido, la Marina de Guerra del Perú se ha visto limitada a patrullar el dominio marítimo en épocas y por zonas, porque no cuenta con una flota de buques patrulla o de interdicción que puedan garantizar su operatividad en forma permanente.
- c) La exigencia de dotar de recursos financieros y económicos muy desproporcionales frente a otras zonas que registran una mayor exigencia social.
  - En este punto, se debe detallar que el presupuesto no sólo implica la movilidad de equipos o personal, por cuanto también se debe considerar toda la logística que sea necesaria para ejecutar labores de patrullaje o de interdicción.

En este sentido, debemos considerar el hecho de que el Perú al no tener drones militares que puedan hacer una labor de vigilancia o patrulla en alta mar, en la Amazonía o alto andinas. Tampoco cuenta con una logística que pueda utilizar el satélite peruano que pueda ser complementada con una intervención o interdicción militar en las zonas en las cuales ya se registra una actividad depredadora de recursos naturales nacionales.

# XI. EL USO DE LA TECNOLOGÍA MILITAR PARA LA VIGILANCIA DE TERRITORIOS EXTENSOS

Consecuencia de la revolución tecnológica digital es la imperiosa necesidad de los Gobiernos Nacionales de contar con equipos bélicos de amplia gama para la ejecución de la defensa y seguridad nacional.

Esta opción, muy a pesar de los elevados costos que representa constituye un elemento positivo para la ejecución de actos de defensa de los intereses nacionales, en particular porque no implica la puesta en peligro de vidas humanas y permite una mejor fiscalización sobre el territorio nacional, en particular si es que se emplean equipos bélicos como drones o satélites.<sup>49</sup>

Una realidad que se observa constantemente en países con una tecnología mucho más avanzada que la peruana y es porque de este modo la capacidad operativa humana no se pone en peligro frente a la empleabilidad de aviones, drones, buques no tripulados que puedan ejecutar una mayor y mejor exploración, intervención o interdicción en territorios con una elevada posibilidad de confrontación contra terceros, <sup>50</sup> los cuales pueden ser ahora identificados en dos niveles:

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> AMÉZQUITA MILLÁN, Diana, Eficiencia en el gasto militar colombiano: un análisis de la inversión en tecnología de 1990 a 2008, Uniandes, Bogotá, 2010, p. 52.

RUSHBY, Rachel, "Drones armados y el uso de fuerza letal: nuevas tecnologías y retos conocidos", *Revista CES Derecho*, 2017, vol. 8, no. 1, p. 22

- a) Países que atentan contra la soberanía nacional.
- b) Sujetos o agrupaciones que atentan contra los recursos naturales de un país.

La reducción de costos económicos y la especialización de un personal militar puede garantizar la defensa de los intereses del país, en particular frente a la necesidad de proteger la biomasa que la frontera marina peruana registra, respecto de las acciones ilegales que ejecuta la flota de buques pesqueros chinos, para dar una imagen representativa. Téngase en cuenta que esto puede provocar una condición superior al ámbito de la evaluación del desarrollo sostenible, protección del ecosistema y defensa de recursos naturales en el país porque puede implicar la deslegitimidad del Estado ante su población.<sup>51</sup>

# XII. LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE COMO ELEMENTO VINCULANTE

En forma complementaria a lo detallado, durante los últimos veinte años en el Perú se han registrado actividades extractivas de mineras de manera informal aprovechándose de la geografía de accesibilidad limitada que restringe las labores de fiscalización de las autoridades peruanas.

En este contexto, las principales zonas en las cuales se han generado actividades de naturaleza extractiva de recursos en el país, son los siguientes:

a) En las zonas alto andinas de Puno: la extracción de oro de modo informal y a gran escala, moviéndose aproximadamente más de un millón de metros cuadrados de tierra. El resultado de esta actividad ha sido la contaminación de la cuenca hidrográfica del Lago Titicaca.

98

<sup>51</sup> BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, "Legitimidad de la legislación en el Estado de derecho", en MARTÍNEZ LAZCANO, Alfonso e ISLAS COLÍN, Alfredo (Eds.), Derechos humanos y su interacción en el Estado Constitucional, Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2018, p. 167.

- b) En la región de Madre de Dios, frontera con Brasil y Bolivia, se registra la actividad minera extractiva de oro que ha movilizado más de 10 millones de metros cuadrados de tierra, provocando un impacto ambiental en la zona que es identificado desde las estaciones espaciales y que ha provocado la contaminación con mercurio de los principales ríos de la región.
- En la región de La Libertad, en la zona norte del país, se ha registrado la actividad minera de oro de modo informal y artesanal.
  - En este ámbito, la actividad "artesanal" es diferente a los dos casos precedentes porque en esencia se registra una fiscalización ambiental de parte del Estado peruano pero al ubicarse en la zona también una actividad informal toda referencia de control y fiscalización resultan afectados.
- d) En las regiones de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica se ha generado la depredación de bosques para desarrollar cultivos ilícitos, hecho que ha provocado una militarización de la zona debido al alto tráfico de drogas hacia el exterior.
- e) En toda la región amazónica, la extracción de madera de árboles en peligro de extinción ha obligado a las Fuerzas Armadas a la ejecución de actividades de control de ríos y de movilización de madera en el transporte terrestre, especialmente porque esta actividad constituye un delito sancionado por la legislación nacional.
- f) En la región de Lima Provincias, próxima a la ciudad capital, el movimiento de tierras para la comercialización de arcilla, ha provocado que zonas consideradas como áreas verdes o de límite a la expansión urbana hayan desaparecido, provocando un impacto ambiental sin precedentes.

Consecuentemente, el registro de varias situaciones de gravedad al ambiente permite detallar que las acciones ordinarias del Estado deben ser reformuladas para que así se cuente con la participación de las Fuerzas Armadas especialmente porque surge una complementación de los siguientes factores:

- a) Se trata de acciones organizadas en forma progresiva y de temporalidad muy extendida.
  - Una condición que hace inviable la actividad del Estado respecto de las acciones de control administrativo.
- b) Se trata de actividades ejecutadas en zonas de accesibilidad complicada y logísticamente de alto valor, motivo por el cual sólo las Fuerzas Armadas podrían tener capacidad de ejecutar acciones de control y fiscalización.
- c) Se trata de actividades que implican un elevado volumen de personas vinculadas de forma directa e indirecta.

De este modo, la reconfiguración de la protección del ambiente no es sólo un tema vinculado a la protección del ecosistema sino también al resguardo del potencial económico que debería exigir una mayor y mejor actividad de control por parte del Estado pero desde una visión que implique la evaluación del impacto negativo a la economía nacional por el mal aprovechamiento de los recursos naturales en el país.

### XIII. CONCLUSIONES

Lo detallado permite apreciar la importancia que tiene la protección de los recursos naturales y minerales que tiene todo Estado en su territorio porque su valor económico es también un elemento derivado de su importancia ecológica y una negligente evaluación de su importancia puede provocar la mala gestión de los servicios públicos que se brindan en un país, especialmente porque las actividades extractivas son como regla general, las que suministran la mayor parte de los recursos económicos al país.

En este sentido, la tutela del ambiente adquiere otro valor significativo al del ecosistema porque eventualmente un acto de depredación puede provocar la pérdida de un recurso que económicamente podría impactar en la realidad nacional y por ello, los Estados están asumiendo una nueva línea de trabajo y acción a sus Fuerzas Militares.

### XIV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

#### **Doctrina**

- AMÉZQUITA MILLÁN, Diana, Eficiencia en el gasto militar colombiano: un análisis de la inversión en tecnología de 1990 a 2008, Uniandes, Bogotá, 2010.
- ARIAS QUINCOT, César; AVENDAÑO VALDEZ, Jorge y VARGAS LLOSA, Mario, *Cómo Fujimori jodió al Perú*, Milla Batres, Lima, 2001.
- BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos y ROSPIGLIOSI, Fernando, La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI: reformas democráticas o militarismo, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2006.
- BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, La constitución a través de las sentencias del Tribunal Constitucional, Ediciones Legales, Lima, 2008.
- BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, SIERRA-ZAMORA, Paola Alexandra y FERNÁNDEZ OSORIO, Andrés, *La tutela de derechos individuales y colectivos en el Estado de Derecho*, ESMIC, Bogotá, 2020.
- BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, SIERRA-ZAMORA, Paola Alexandra y FERNÁNDEZ OSORIO, Andrés, *El Estado ante emergencias sociales*, ESMIC, Bogotá, 2020.
- BRICEÑO MONZÓN, Claudio, *El problema de la soberanía: su historia ante el siglo XXI: II Coloquio de historia y sociedad*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007.
- BRUZZONE, Elsa, Las guerras del agua. América, el objetivo más codiciado, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2008.
- CHEN, Jian, *La china de Mao y la Guerra Fría*, Paidós, Barcelona, 2005.
- FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge, *La nueva guerra*. *Del Chapo al fentanilo*, Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2020.
- FERRERO COSTA, Eduardo, *Perú-Ecuador: el proceso para lograr la paz*, PUCP, Lima, 2018.

- FUKUYAMA, Francis, Falling behind. Explaining the development gap between Latin America and the United States, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- GARCÍA REYES, Miguel y RONQUILLO JARILLO, Gerardo Estados Unidos, petróleo y geopolítica: las estrategias petroleras como un instrumento de reconfiguración geopolítica, Plaza y Valdés, México, 2009.
- GATT CORONA, Guillermo, El derecho de guerra contemporáneo: reflexiones desde el pensamiento de Francisco de Vitoria, ITESO, México, 2013.
- GRIFFITHS SPIELMAN, John, Teoría de la seguridad y defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU de América, Perú y Chile, RIL Editores, Santiago, 2011.
- HERNÁNDEZ, Luis, *La guerra del Cenepa: diario de un comandante*, Corporación Editora Nacional, Lima, 1997.
- MALPICA SILVA SANTISTEBAN, Carlos, *Pájaros de alto vuelo: Alan García, el BCCI y los Mirage,* Inca, Lima, 1993.
- MARTÍNEZ LAZCANO, Alfonso e ISLAS COLÍN, Alfredo (Eds.), *Derechos humanos y su interacción en el Estado Constitucional*, Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2018.
- MOROTE COSTA, Francisco, Después de la guerra fría y otros artículos: artículos y conferencias de historia y política contemporáneas, Fundamentos, Madrid, 1999.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México, OECD Publishing, México, 2013.
- PASTRANA BUELVAS, Eduardo y GEHRING, Hubert, La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales, Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiffung, Bogotá, 2018.
- ROLAND, Alex, War and technology. A very short introduction, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- SANSÓ-RUPERT, Daniel, *Democracias bajo presión*, Dykinson, Madrid, 2017.
- SHAW, Martin, *The new Western way of war: risk-transfer war and its crisis in Iraq*, Polity, Sussex, 2005.

- SHIVA, Vandana, Las guerras del agua: privatización, contaminación, lucro, Siglo XXI, México, 2003.
- STERNER, Thomas, *Instrumentos de política económica para el manejo del ambiente y los recursos naturales*, Banco Mundial, Washington, 2007.
- TANSEY, Geoff y RAJOTTE, Tasmin, El control futuro de los alimentos: guía de las negociaciones y reglas internacionales sobre la propiedad intelectual, la biodiversidad y la seguridad alimentaria, Mundi-Prensa, Madrid, 2009.
- TREBILCOCK, Michael y MOTA PRADO, Mariana, What makes poor countries poor? Institucional determinants of development, Edward Elgar, Nueva York, 2011.
- VASAPOLLO, Luciano; PETRAS, James y CASADO, Mauro, *Potencias en conflicto: la pugna por la hegemonía mundial,* El viejo topo, Barcelona, 2007.
- WELZER, Harald, Guerras climáticas: porqué nos mataremos (y nos matarán) en el siglo XXI, Kats, Madrid, 2010.

### Hemerografía

- BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel & SIERRA-ZAMORA, Paola Alexandra, "La empleabilidad de las fuerzas armadas por los Estados en una nueva época. El caso peruano", *Ética militar y Fuerza*, 2021, no. 131, pp. 131-158.
- BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, "La influencia de la capacidad bélica sobre la soberanía nacional en las relaciones internacionales", *Revista Científica General José María Córdova*, 2020, vol. 18, no. 30, pp. 291-306. https://tinyurl.com/ajhst7zk
- BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, "La influencia de la capacidad bélica sobre la soberanía nacional en las relaciones internacionales", *Revista Científica General José María Córdova*, 2020, vol. 18, no. 30, pp. 291-306. https://tinyurl.com/yc44vchs
- CANO, Gloria, "Comando Rodrigo Franco: ¿Leyenda urbana?", *Revista IDEELE*, no. 258, 2015. https://tinyurl.com/ywfy375a

- ROJAS ARAVENA, Francisco, "América Latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2014, vol. 16, no. 32, pp. 203-236.
- RUSHBY, Rachel, "Drones armados y el uso de fuerza letal: nuevas tecnologías y retos conocidos", *Revista CES Derecho*, 2017, vol. 8, no. 1, pp. 22-47.
- SIERRA ZAMORA, Paola Alexandra & BERMÚDEZ TAPIA, Manuel, "La incidencia del narcotráfico en las altas esferas del Gobierno peruano", *Novum Jus*, 2021, vol. 15, no. 2, pp. 259-293. https://tinyurl.com/3ce7c927
- SIERRA-ZAMORA, Paola Alexandra y BERMÚDEZ-TAPIA, Manuel, "La invisibilidad de la identificación de víctimas en las fuerzas militares y el inicio de una crisis en la defensa y seguridad nacional a raíz del Acuerdo de Paz", *Vniversitas*, 2020, no. 69. https://tinyurl.com/4d79z36p

### Referencias digitales

- COOPERATIVA. *Incluye a Chile: Ecuador pide "postura regional" contra barcos chinos cerca de Galápagos*, 2020. https://tinyurl.com/327rnxkd
- EL PAÍS. *La pesca china amenaza a las Galápagos*, 2020. https://tinyurl.com/2p8fhar7
- GESTIÓN. SIN: "Hay más de 400 barcos asiáticos que depredan la pota en mar peruano", 2017. https://tinyurl.com/2p8s7wus
- IDL REPORTEROS. *"Fue una vergüenza"*, 2012. https://tinyurl.com/yc7vuuke
- INFODEFENSA. *Colombia y sus Elbit Hermes 900*, 2018. https://tinyurl.com/5n6rffka
- INFODEFENSA.COM. *La FACh detecta una nueva fuga de pilotos al mercado civil*, 2020. https://tinyurl.com/2p848e2j
- INFODEFENSA.COM. Perú comprará otros dos Spartan y será su mayor operador en Latam, 2018. https://tinyurl.com/yn2v9s89
- INFODRON.ES. Argentina, Brasil, Chile y Colombia avanzan en la legislación sobre drones, 2020. https://tinyurl.com/4uz952yb

- LA REPÚBLICA. Fujimori compró aviones de segunda mano y los pagó como nuevos. Estafa a la seguridad nacional, 2001. https://tinyurl.com/2p9etwkp
- LA ROSA VÁSQUEZ, Rocío, "Alan García: una vida política marcada por la polémica", *El comercio*, 2019. https://tinyurl.com/347yeacs
- PESCA CHUBUT. Buques chinos navegan por el Estrecho de Magallanes luego de posiblemente estar pescando ilegalmente en el mar argentino, 2020. https://tinyurl.com/2t3s27ss

## IMPUESTOS CATASTRALES Y APROVECHAMIENTO DE LA VIVIENDA Y ESPACIOS SUBUTILIZADOS. UNA POLÍTICA FISCAL PARA DISMINUIR LA POBREZA Y GENERAR BIENESTAR SOCIAL

### DASAEV SOSA ARELLANO\*

SUMARIO: I. Introducción. II. El acceso a la vivienda como atenuante de la pobreza. III. Fundamentos y principios vinculados al derecho a la vivienda. IV. La acumulación del espacio consolidado e inoperancia de los principios en materia de ordenamiento territorial. V. Impuestos catastrales extrafiscales, como medio para evitar el desperdicio inmobiliario. VI. Efectos de la financiarización inmobiliaria en la garantía del derecho a la vivienda digna y decorosa. VII. Conclusiones. VIII. Propuestas. IX. Fuentes consultadas.

### I. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas que ha caracterizado la dinámica social de finales del siglo XX y principios del XXI en Latinoamérica, ha sido la grave desigualdad económica existente, que ha tenido como resultado una reducción paulatina y constante de los integrantes de

<sup>\*</sup> Doctor en Ciencias del Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Baja California. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador de la Maestría en Ciencias Jurídicas PNPC Consolidado. Contacto: dasaev.sosa@uabc.edu.mx

la denominada clase media, empujando a las mayorías a la precariedad y la pobreza en sus diferentes dimensiones.

En un país como México donde en términos observados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía la edad media poblacional es de 29 años, son precisamente los jóvenes, quienes cuentan con mayores carencias y restricción de sus derechos.

Sobre este tema el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación señala qué:

El problema principal de este grupo de población es la pobreza, pues casi la mitad de ellas y ellos viven en dicha situación. Las personas jóvenes enfrentan un problema de discriminación estructural perpetrada por el Estado, la sociedad y el sector privado: el Estado las discrimina porque no reconoce plenamente sus derechos, no tiene acciones integrales para garantizarlos y ofrece los servicios de salud y educación de menor calidad para las más pobres.<sup>2</sup>

Dicha pobreza se manifiesta a través de las carencias de diversos benefactores básicos para garantizar la vida digna y decorosa, tales como alimento, vestido, educación, salud y vivienda, entre otros igual de importantes.

Sin embargo, respecto al derecho a una vivienda digna y decorosa, es relevante señalar, que se trata de uno de los elementos cuya satisfacción resulta indispensable, para contener la pobreza que avanza apoyada por un régimen que privilegia la acumulación en lugar de la distribución.

<sup>2</sup> HEATLEY TEJADA, Ana, "Jóvenes y desigualdad en México: ¿El derecho de piso de una sociedad adultocéntrica?", *Intersticios sociales*, 2021, no. 21, p. 76.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> INEGI, "En México somos 126 014 024 habitantes: censo de población y vivienda 2020", *Comunicado de prensa número 24/21*, México. https://tinyurl.com/ycxm2huu

Así, los Estados han buscado establecer normativamente mecanismos que permitan el acceso a un bien inmueble a aquellas familias que lo necesiten, esto por medio de la firma de acuerdos internacionales en la materia, elevando a rango constitucional tan importante tarea, como determinando las leyes secundarias y programas encargados de materializarla.

Debido a esto es importante generar el análisis de dichos instrumentos y la estrategia vinculada a ellos, con la finalidad de identificar la efectividad y sus resultados, de tal forma que, se desarrolle una propuesta que busque contribuir a disminuir la pobreza derivada de la falta de acceso a la vivienda, a través de la redistribución del espacio urbano.

Esto es así, en vista de que dichos instrumentos no han podido revertir la tendencia a la precarización, tanto de las características de la vivienda, como del hábitat en la que se construye y la seguridad jurídica en la propiedad.

Sobre lo anterior, es menester señalar, que incluso se observa un desvío en lo que respecta al cumplimiento de las metas del Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, tal es el caso de "Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio".<sup>3</sup>

No son extraños los casos de acumulación inmobiliaria en sectores privilegiados, así como tampoco resulta ajeno, que los sectores de desarrollo inmobiliario social y de interés social, se encuentren carentes de lo esencial y no cumplan con los principios que el marco constitucional estipula.

En el caso del primer supuesto, la acumulación en el sector inmobiliario de los espacios denominados como zonas consolidadas, ha propiciado el incremento de la demanda a la venta y la especulación, elevando los costos y haciendo económicamente

\_

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, *Programa Nacional de Vivienda 2019-2014*, p. 30. https://tinyurl.com/2zjdzu64

imposible que un trabajador promedio pueda acceder a una propiedad con dicha característica.

Así también, es claro que se han diseñado esquemas de financiamiento que aprovechan los espacios mejor ubicados y con servicios públicos garantizados, para ser utilizados con objetivos de arrendamiento, privilegiando construcciones dedicadas al comercio, hospedaje y otras, en lugar de estimular el desarrollo de vivienda.

Por eso, el objetivo de este aporte, es el de analizar, las estrategias de carácter fiscal vinculadas a la coyuntura municipal, que podrían aportar a solucionar una problemática tan importante, y con ello impactar sobre la satisfacción del derecho a la vivienda digna y decorosa.

# II. EL ACCESO A LA VIVIENDA COMO ATENUANTE DE LA POBREZA

Indudablemente uno de los elementos de mayor importancia para cuantificar y evaluar la pobreza en una sociedad, es el de los medios por los cuales el Estado en uso de sus facultades constitucionales promueve el acceso a la vivienda digna y decorosa.

Esto es así, si se toma en cuenta la multidimensionalidad existente en los criterios que deben ser utilizados para la evaluación de la pobreza en un Estado, identificando los distintos derechos humanos y contrastándolos con los resultados de los mecanismos dispuestos para su garantía.

Así lo ha señalado el Consejo Nacional de Política de Desarrollo Social:

... con base en los derechos humanos básicos identificados en la Constitución mexicana, así como los establecidos en la misma LGDS, los congresistas determinaron las dimensiones que debe contener la medición de la pobreza, las cuales son: el ingreso corriente per cápita,

rezago educativo promedio el hogar, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, grado de cohesión social y grado de accesibilidad de carretera pavimentada.<sup>4</sup>

Al referirse a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), debe vincularse lo antes mencionado con el contenido del artículo 6 de dicho instrumento jurídico, mismo que menciona como uno de los temas centrales que debe contemplar la política de desarrollo, el de garantizar la vivienda digna entre otros derechos.

En México, dicha prerrogativa se encuentra constitucionalizada en el artículo 4 de la carta magna párrafo séptimo, en donde se establece qué toda familia tiene el derecho a acceder a una vivienda digna y decorosa, agregando que, la ley establecerá los instrumentos y apoyos para alcanzar este objetivo.

Con ello se da pie a la creación de la denominada Ley de Vivienda, en donde se estipulan, algunas características que deben cumplir quienes se dediquen a la construcción residencial para asegurar que estas sean dignas y decorosas.

Por otro lado, dicha norma jurídica sirve como fundamento para la elaboración de un Programa Nacional de Vivienda que establece los objetivos, directrices, estrategias y planes a los que debe ajustarse la Administración Pública para garantizar el mandato constitucional.

Sobre el concepto de dignidad y decoro el artículo 2 de la Ley de Vivienda menciona lo siguiente:

Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo, *Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*, CNDH, México, 2018, p. 11.

los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Además, es relevante agregar por su relación con el tema que, esta actividad de promoción no solo se vincula a la ley anteriormente citada, sino que encuentra otros soportes constitucionales en lo que menciona el artículo 27 párrafo tercero, íntimamente vinculado a la existencia de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante LGAHOTyDU) y sus análogas normas locales respectivas, las cuales, buscan establecer los principios que dirigirán el crecimiento urbano y su planeación respecto a la utilización del suelo.

Así es relevante mencionar que, no basta con desarrollar materialmente una construcción inmobiliaria casa o departamento para satisfacer este derecho humano y atenuar con ello la pobreza, ya que, para lograrlo, es necesario que se observen los principios que influyen en la ubicación de la misma, debido a que, de esto depende, que quien disponga del bien inmueble, pueda gozar de otros benefactores y servicios que verdaderamente están asociados al concepto general de bienestar.

Como ejemplo de lo anterior, al referirse al aspecto de la cohesión social, es posible observar que, una política de vivienda, que privilegie el desarrollo residencial ubicado en sectores periféricos, incide sobre la posibilidad de integrar socialmente a las distintas clases sociales.

Esto es así, considerando la carencia de espacios de convivencia, oferta cultural, comercial, laboral que subsiste en los nuevos desarrollos, además de que, su ubicación generalmente periférica, tiene efectos sobre otros aspectos relativos a la movilidad, incrementando el número de horas que un trabajador invierte, para trasladarse de su hogar a la fuente de trabajo y su retorno,

disminuyendo con ello el tiempo que puede invertir en la convivencia familiar.

Sobre esto, Oviedo Enrique menciona que:

Si las políticas sociales inciden en el espacio, éste tiene características materiales simbólicas que refuerzan, transforman debilitan los propósitos de esas políticas, en especial cuando su objetivo es la inclusión de grupos excluidos, como veremos en esta exposición. De aquí que argumentemos que si se quiere hablar de cohesión social como un propósito de las políticas sociales, se debe reconocer dónde se quiere lograr dicha cohesión. Agregamos una dificultad adicional: la estructura física y simbólica del espacio urbano tiene una inercia en el tiempo que habitualmente no es considerada en las planificaciones. Para ejemplificar, señalamos las tendencias de organización del espacio inversiones en infraestructura, vivienda y servicios— que no solo han configurado la ciudad de Santiago en el pasado reciente, sino que la seguirán marcando en el futuro inmediato <sup>5</sup>

Respecto al planteamiento señalado por el autor, es posible señalar que, la falta de cohesión social dificulta la consecución de diversos derechos humanos, especialmente de tipo social, tales como el derecho a la salud, educación, seguridad y el derecho a la vida entre otros, ya que en una sociedad donde existe la exclusión por razones económicas, se margina a la población limitando las oportunidades de desarrollo, además de impedir la construcción de un tejido social sólido a través de sus interacciones.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> OVIEDO, Enrique, *et. al.*, "Cohesión social: miedos y políticas de la ciudad", *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2008, no. 4, p. 112.

Así, existe claridad en la importancia que guarda el acceso a la vivienda y su ubicación respecto a la consecución de una gama de derechos humanos, mismos que son utilizados como marco de referencia para ubicar a los grupos sociales en evaluaciones de impacto de la pobreza.

# III. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS VINCULADOS AL DERECHO A LA VIVIENDA

En relación con las características que deben considerarse para efectos de estandarizar esquemas que impidan la precarización de los desarrollos inmobiliarios, la Organización de las Naciones Unidas ha generado diversos acuerdos de reconocimiento de los denominados Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en donde se reconoce el derecho a la vivienda digna.

Así también se ha definido qué condiciones deben integrar los nuevos desarrollos residenciales para darle cumplimiento al concepto de vivienda digna, siendo estas tan indispensables como la accesibilidad a los bienes, señalando entre otras las siguientes:

- La seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas;
- Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos;
- Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes;
- Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona

espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales;

Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados;

- Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas;
- Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.<sup>6</sup>

En coincidencia con lo anterior, la legislación mexicana a través de la LGAHOTyDU, determina una serie de conceptos que, aplicados al desarrollo de sectores inmobiliarios, podría lograr que las nuevas viviendas se creen en entornos consolidados, permitiendo que quienes habiten esos espacios, gocen plenamente de sus derechos humanos, en un ambiente seguro, con oferta comercial, cultural, laboral y servicios públicos garantizados.

Sobre esto, el artículo 4 de la ley en mención específica entre otros, dos principios que guardan un vínculo muy significativo respecto a lo antes planteado, siendo el de derecho a la ciudad y el de equidad en la vivienda.

En relación con el primero, es definido por el texto de la forma siguiente:

Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios

ONU HÁBITAT, "El derecho a una vivienda adecuada", Folleto Informativo, no. 21, p. 4. https://tinyurl.com/3bmxahup

básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

## Respecto al segundo, este busca:

Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades.

El primero de los principios tiene como finalidad establecer las pautas que organicen el desarrollo de sectores inmobiliarios de tal forma que permitan el acceso a los ciudadanos de los servicios públicos y privados con los que cuenta una ciudad.

El sentido de incluir este derecho en la gama de principios derivados del artículo 27 constitucional, es el de impedir que la gentrificación sea un factor que impulse la exclusión social por razones económicas de las áreas consolidadas, circunstancia cada vez más común en la actualidad.

Sobre el concepto de gentrificación, Carolina González explica:

... entendemos por gentrificación un proceso ligado al sistema de estratificación social que implica el reemplazo de una población de clase trabajadora por clases medias y medias altas y que se apoya en un proceso de renovación

urbana, entendido como aquellas intervenciones a transformar material simbólicamente el entorno urbanístico de un área determinada. Así la gentrificación es uno de los efectos de la dinámica socioespacial capitalista, un tipo particular de invasiónsucesión, que supone un conflicto entre clases sociales por la ocupación del espacio.<sup>7</sup>

Lo anterior es así tomando en cuenta que, espacios que tradicionalmente subsistían sin acceso a servicios públicos u oferta cultural, comercial o educativa, una vez beneficiados por la implementación de políticas públicas que promueven infraestructura urbana, se convierten en áreas de alta plusvalía, incrementando el costo de vida de sus habitantes, marginándolos y expulsándolos del área consolidada.

Por su parte el segundo de los principios, implica la necesidad de generar espacios de convivencia que, a través de la cultura, educación, deporte o esparcimiento, desarrollen el tejido social, integren a los bloques comunitarios y de esa forma mantengan la seguridad.

# IV. LA ACUMULACIÓN DEL ESPACIO CONSOLIDADO E INOPERANCIA DE LOS PRINCIPIOS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Ahora bien, si bien es verdad que la propia Constitución estipula el deber del Estado de garantizar el acceso a la vivienda digna y decorosa, la realidad es que los espacios considerados como consolidados se desarrollan con lentitud y son cada vez más excluyentes.

Sobre este concepto, Mauricio Hernández explica, que la consolidación se logra cuando los habitantes de un espacio urbano

117

GONZÁLEZ REDONDO, Carolina, "La planificación urbana y su incidencia en los procesos de gentrificación", Andamios, 2020, vol. 17, no. 44, p. 252.

"buscan alcanzar la permanencia y mejoramiento consolidado y definitivo de su espacio público principalmente cuando el asentamiento deja de ser informal y cuando ya se han satisfecho las necesidades básicas de agua, drenaje y vivienda". 8

A lo anterior podríamos agregar lo determinado por el derecho a la ciudad, ya que, de acuerdo a dicho concepto, la comunidad independientemente de la clase social a la que pertenezcan sus integrantes, es la que debería ser beneficiada de la infraestructura pública creada para esparcimiento u ocio, cultura, deporte y educación, entre otros objetivos.

Señalamos esto ya que, se trata de características que abonan a la consolidación de zonas urbanas, además de lo que se logran a través de la inversión pública, sin embargo, debido a las prácticas que impulsan la apropiación inmobiliaria, se eleva el costo de la vivienda, haciendo prácticamente imposible encontrar una vivienda de las determinadas como de interés social o popular endichas zonas.

Vale la pena, observar lo señalado por Henri Lefevre, que hace un análisis sobre los problemas estructurales de la acumulación de bienes inmuebles y el derecho a la ciudad, en el que, parafraseando su argumento, señala que, en las sociedades burguesas capitalistas, al contar con sistemas que buscan la acumulación de plusvalía, se diferencia el valor de las residencias en razón de su uso y su valor de cambio, siendo el primero el relativo a la satisfacción de las necesidades humanas de vivienda, y el segundo de ellos la plusvalía que puede elevarse en razón de otros elementos ajenos a su utilidad.

Así, dentro de la lógica planteada por el autor, tanto los servicios privados como los públicos, forman parte del espectro de características que incrementan el valor de los bienes inmuebles, independientemente de su valor de uso, el cual es intercambiable

<sup>9</sup> LEFEVRE, Henri, *El pensamiento marxista y la ciudad*, Editorial Coyoacán, México, 2014, pp. 94 y 95.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> HERNÁNDEZ BONILLA, Mauricio, "Procesos informales del espacio público en el hábitat popular", *Revista bitácora urbano territorial*, 2008, vol. 13, no. 2, p. 113.

con el valor que se le da a la fuerza de trabajo de la mano obrera en un mercado laboral capitalista. <sup>10</sup>

Con este planteamiento, resulta lógico que, en búsqueda de obtener una ganancia y acumular el plusvalor, la sociedad de mayor capacidad adquisitiva, aproveche la posibilidad de explotar la necesidad de vivienda consolidada, acumulando los bienes que cumplan esas características, aprovechando la inversión pública en infraestructura y obteniendo rendimientos, ya sea por medio del arrendamiento inmobiliario o bien por la venta a precios muy por encima de los costos de producción, violando con ello el derecho a la ciudad

## Sobre esto Sobrino Jacobo señala que:

Las características de la vivienda en alquiler i) la vivienda las siguientes: arrendamiento se encuentra principalmente en las ciudades; ii) el alquiler no siempre tiene una expresión estrictamente monetaria; iii) un porcentaje importante de viviendas o cuartos son alquilados fuera de la normatividad vigente; iv) existen viviendas que se arriendan en contra de una disposición vigente, y v) puede existir un desajuste entre la calidad de la vivienda v su monto de renta. Este último elemento tiene relevancia porque en la vivienda en renta, la localización y los atributos del vecindario son más importantes en la determinación de la renta, mientras que en la vivienda en propiedad, el tamaño y la calidad de la vivienda juegan un papel fundamental en la determinación del precio de la morada. También se debe tomar en cuenta que el mercado de vivienda en renta se relaciona estrechamente con el mercado de suelo en el que tiene lugar.<sup>11</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 94 y 95.

SOBRINO, Jaime, "Viviendas en renta en ciudades mexicanas", *Estudios demográficos y urbanos*, 2021, vol. 36, no. 1, p. 17.

Es así que, los nuevos desarrollos de vivienda, generalmente son creados en las zonas limítrofes de las manchas urbanas, incumpliendo con ello las determinaciones que en la materia estipula la LGAHOTyDU, que específica la necesidad de la centrificación en la creación de nuevas zonas residenciales.

Lo anterior es así debido a que, por una parte, existen contradicciones entre la Ley de Vivienda y la LGAHOTyDU, al momento de que la primera determina la necesidad de incluir espacios rurales a la mancha urbana, en lugar de promover el desarrollo vertical y la utilización de terrenos ociosos, y por otro lado, la mercantilización y la privatización de los medios de producción de vivienda, incluso de vivienda de interés social, ha promovido que grandes extensiones de tierra sean acumuladas en unas cuantas manos, y sean ellos quienes dirijan y tomen las decisiones sobre dónde y cómo se deben desarrollar los sectores inmobiliarios.

Así, es bastante común, que se busque adquirir una vivienda como medio de financiamiento, o bien como método de capitalización a través de la plusvalía que representa el crecimiento constante del precio del sector inmobiliario.

Sobre esto, es importante señalar que, incluso los sistemas de fomento a la vivienda y de financiamiento, como el Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores (en adelante INFONAVIT), han asumido las pérdidas que le generan el otorgamiento de créditos para compra y desarrollo de vivienda periférica.

Ya que, al utilizar dichos mecanismos de financiamiento para la adquisición de bienes inmuebles que no se ajustan a los principios determinados por la LGAHOTyDU, se corre el riesgo de que, el propietario al enfrentarse a las desventajas de contar con bienes en zonas periféricas, opte por el abandono de la vivienda, caso en el que el instituto que otorgó el crédito exigiría la garantía, contando con pocas posibilidades de revender el bien.

En relación con lo anterior, el INFONAVIT emitió un informe que explica una tendencia a la alza en términos del abandono de residencia, que para el año 2014 se ubicaba en un 14% del total del registro público, siendo una cifra cercana a los 5.3 millones, 12 situación que coincide con el establecimiento de la nueva política de vivienda enfocada al fomento y no a la construcción, así como al incremento de nuevos sectores residenciales periféricos.

Por esto, múltiples legislaciones locales, se han planteado estrategias fiscales para disminuir la acumulación de bienes inmuebles, mismas que buscan gravar con cuotas y tasas más elevadas los inmuebles ociosos.

Para explicar esto, es menester primero profundizar en el sistema fiscal municipal, ya que es este el que puede ser utilizado para ejemplificar algunos mecanismos que, con ciertas deficiencias, se han encaminado hacia ese objetivo particular.

## V. IMPUESTOS CATASTRALES EXTRAFISCALES, COMO MEDIO PARA EVITAR EL DESPERDICIO INMOBILIARIO

Así pues, el sistema fiscal mexicano, se fundamenta en el artículo 31 Fracción IV de la Constitución, que establece la obligación de todos los mexicanos a contribuir al gasto público, de la Federación, el Estado, la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes.

De ese extracto constitucional se desprenden distintos principios que dan forma a los diversos esquemas tributarios de los niveles de gobierno, de los cuales el de equidad tributaria debe ser analizado con mayor profundidad, debido a su vínculo con las estrategias a nivel municipal antes mencionadas.

Ahora bien, siguiendo con el análisis constitucional, el artículo 115 Fracción IV inciso a) señala que los municipios administrarán libremente su hacienda y percibirán las contribuciones incluyendo

121

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> INFONAVIT, *Atlas del abandono de vivienda*, México, 2015, p. 22. https://tinyurl.com/nhk2swyf

tasas adicionales que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los bienes inmuebles.

De esta manera, los impuestos catastrales cobran significancia para efectos de las haciendas públicas municipales, en donde destaca el ingreso que por impuesto predial se recauda mensual, trimestral y anualmente.

Sobre este impuesto, es menester señalar que grava tanto la propiedad como la posesión y el usufructo, incluyendo otras modalidades de titularidad de derechos sobre bienes inmobiliarios, estableciendo como base, el valor catastral de los bienes.

Así lo observa Hugo Carrasco al referirse al Código Financiero del Estado de México y los Municipios y señalar lo siguiente:

Conforme al artículo 17 del CFEMM, están obligadas al pago del impuesto predial las personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias o poseedoras, según se trate de inmuebles en el Estado de México.

Los propietarios y poseedores a que se refiere el párrafo anterior, deberán calcular anualmente el impuesto predial a su cargo y manifestarlo en el mismo formato utilizado para determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles. 13

Al hablar de valor catastral, se hace referencia a la determinación por medio del Instituto Catastral del Estado, ya sea del valor declarado mediante peritaje emitido por perito valuador registrado por el propio instituto, o bien el que determine el denominado decreto por el que se definen los valores unitarios de suelo y construcción y los deméritos o incrementos de valor según el lote tipo de que se trate.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal II*, Séptima edición, IURE editores, México, 2018, p. 144.

#### Tal como menciona Carlos Marcelino Borruel:

De acuerdo al INEGI, entendemos el Catastro como aquel inventario público, sistemáticamente organizado, gráfico y alfanumérico descriptivo de los bienes inmuebles urbanos, rurales y de características especiales de un país, cuyos registros muestran la extensión, el valor y la propiedad (u otro fundamento del uso de la ocupación) de la tierra. 14

Es así que, la determinación del valor catastral es un factor relevante para hacer ejecutivo el cobro de este impuesto, y considerando que, las viviendas que se encuentran en espacios consolidados, cuentan con un valor mayor que aquellas que se encuentran en lugares periféricos sin acceso a servicios públicos y otros, es lógico pensar, que paga más quien ostenta los primeros bienes.

Sin embargo, en múltiples legislaciones se omite la realidad de que, ciertos bienes son subutilizados, ya sea que se trate de bienes sin construcción, o bien que se trate de vivienda, que no se encuentra colocada a la renta ni a la venta, situación que impide la centrificación de la sociedad y genera con ello otro tipo de violaciones a derechos humanos.

Además, la falta de centrificación tiene efectos sobre la inversión pública, ya que, al subutilizar los servicios que ofrece el Estado y promover la ampliación de la mancha urbana, se crean nuevos rubros de gasto, tomando en cuenta que a la par, se crean necesidades de infraestructura, impactando el presupuesto público y cumpliendo a penas con lo esencial para el disfrute de los propietarios.

Sumado a lo anterior, el hecho de que subsistan espacios deshabitados, sin construcción o vivienda subutilizada, en términos

123

BORRUEL BAQUERA, Carlos Marcelino, El impuesto predial en México, Porrúa, México, 2018, p. 92.

prácticos no disminuye el gasto que la sociedad debe realizar, por conceptos como el saneamiento de infraestructura hidráulica, alcantarillado, redes eléctricas de alumbrado público, o bien, simplemente no elimina las necesidades de vigilancia, seguridad ni otros servicios públicos.

Sobre lo anterior, es de reconocerse que algunos ayuntamientos han optado por proponer e impulsar la inclusión en las leyes de hacienda municipal de algunos Estados, estrategias extrafiscales que busquen, a través del desarrollo de tarifas y cuotas mayores, desestimular la subutilización del espacio consolidado, tal como lo ejemplifica el artículo 35 fracción I de la Ley de Hacienda Municipal del Estado Sinaloa (en adelante LHMES) que desarrolla tanto cuotas fijas, como tasas al millar distintas entre bienes con construcción y sin construcción, independientemente que se encuentren ubicados en el mismo rango, como a continuación se muestra:

Tabla 1. Tarifas y tasas anuales.

	IMPORTE DE LA BASE GRAVABLE		PREDIOS CON CONSTRUCCION		PREDIOS SIN CONSTRUCCION	
NO. DE RANGO	LIMITE INFERIOR \$	LIMITE SUPERIOR \$	CUOTA FIJA \$	TASA AL MILLAR SOBRE EXCEDENT E DE LIMITE INFERIOR	CUOTA FIJA \$	TASA AL MILLAR SOBRE EXCEDENTE DE LIMITE INFERIOR
1	0.01	13,000.00	0.00	2.50	0.00	4.50
2	13,000.01	29,000.00	32.51	2.55	58.51	5.05
3	29,000.01	62,000.00	73.32	2.64	139.32	5.14
4	62,000.01	82,000.00	160.45	2.77	308.95	5.27
5	82,000.01	102,000.00	215.86	2.95	414.36	5.45
6	102,000.01	152,000.00	274.87	3.31	523.37	5.81
7	152,000.01	290,000.00	440.38	3.82	813.88	6.32
8	290,000.01	440,000.00	967.55	4.28	1,686.05	6.78
9	440,000.01	780,000.00	1,609.56	4.98	2,703.06	7.48
10	780,000.01	1,600,000.00	3,302.77	5.37	5,246.27	7.87
11	1,600,000.01	En adelante	7,706.18	6.57	11,699.68	9.07

Fuente: Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, art. 35.

Sin embargo, es menester señalar, que aun cuando se trata de mecanismos que fueron aprobados mediante un proceso legislativo, esto no garantiza la constitucionalidad de los mismos, ya que subsisten precedentes que indican el éxito de los mecanismos de amparo fiscal que se fundamentan en el quebrantamiento del principio de equidad tributaria para exigir que se les determine la tarifa menor por predial.

Sobre esto la jurisprudencia PC.III.A. J/24 A (10a.), al referirse a la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan Jalisco nos explica que:

PREDIAL. EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, PARA FISCAL EL*EJERCICIO* 2015. TASAS **ESTABLECER DIFERENCIADAS** PARA PAGAR DICHO IMPUESTO, CUANDO SE TRATE DE PREDIOS URBANOS CON O SIN EDIFICACIÓN, TRANSGREDE PRINCIPIO DE EOUIDAD TRIBUTARIA, AL NO ACREDITARSE UN FIN EXTRAFISCAL. El precepto mencionado, al establecer que el impuesto predial se causará v pagará acorde con lo que resulte de aplicar la tasa del 0.23 sobre el valor real de los predios urbanos edificados, y del 0.81 sobre el valor real de los no edificados, viola el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que los contribuyentes tienen iguales características objetivas (ser propietarios o poseedores de predios urbanos y las construcciones ubicadas en ellos) y realizan idéntico hecho generador del gravamen (propiedad o tenencia de un predio urbano y las construcciones adheridas a éste), lo que hace que constituyan una misma categoría, el legislador local les otorga un trato

desigual por el solo hecho de que el predio esté o no edificado. Lo anterior es así, porque aun cuando el fundamento legal de los fines extrafiscales se encuentra en el artículo 25 de la Constitución Federal, como un instrumento eficaz de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientar o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, si se consideran útiles o no para el desarrollo armónico de la población; empero, no obstante que el legislador, en la exposición de motivos de la iniciativa de la citada legislación, sustentó la diferencia en el cobro de las tasas del impuesto predial entre predios edificados y no edificados, con base en un fin extrafiscal, para regular la conducta o actividad de los propietarios o poseedores, esa distinción no se encuentra objetiva y razonablemente justificada para atribuirle la característica de fin extrafiscal. 15

Esto es así debido a que, no se manifestó de una forma adecuada en la exposición de motivos y el texto legal vigente, el objetivo constitucionalmente válido, requisito indispensable para que se establezcan aspectos de discriminación en las normas tributarias, incumpliendo con el principio de equidad tributaria.

Esta situación ha llevado a los Estados de distintas entidades a evitar el cobro discriminado del impuesto predial, como método para evitar caer en la inconstitucionalidad, que, si bien no tiene el efecto<sup>16</sup> de anular por completo la obligación de pago de los contribuyentes, si disminuye drásticamente las cantidades que pueden aportar a las arcas municipales, esto debido a que si bien los

Tesis: PC.III.A. J/24 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 38, enero 2017, tomo III, registro: 2013540, p. 1744.

Tesis: 2a./J. 9/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro V, febrero 2012, tomo II, registro: 2000230, p. 1123.

tribunales han determinado la inequidad del cobro discriminado, esto solamente tiene el efecto de que, a dichos contribuyentes, se les aplique la tarifa más baja de las señaladas en las leyes hacendarias para impuesto predial.

Ahora bien, supuestamente, el objetivo que persigue esta determinación legal, es la de desestimular el desperdicio inmobiliario, el acaparamiento de bienes inmuebles baldíos y con ello el aprovechamiento de la infraestructura pública de los municipios.

Sin embargo, se supone lo anterior debido a que, del estudio de dicho instrumento normativo, no se identifica el establecimiento de objetivos constitucionales que justifiquen un cobro diferenciado para predios sin construcción, elemento fundamental para darle cumplimiento a lo estipulado por el principio constitucional de equidad tributaria.

Sobre esto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) ha señalado lo siguiente:

EQUIDAD TRIBUTARIA. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA DICHO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. Los criterios generales para determinar si el legislador respeta el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consisten en que: 1) exista una diferencia de trato entre individuos o grupos que se encuentren en una situación comparable (no necesariamente idéntica, sino solamente análoga); 2) de existir esa situación comparable, la precisión legislativa obedezca a finalidad legítima (objetiva una constitucionalmente válida); 3) de reunirse ambos requisitos, la distinción constituya un medio apto y adecuado para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es

decir. aue exista una relación instrumentalidad entre la medida clasificatoria *y el fin pretendido; y, 4) de actualizarse esas tres* condiciones, se requiere, además, que la configuración legal de la norma no dé lugar a una afectación desproporcionada o desmedida de los bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por ende. elexamen constitucionalidad de una ley bajo el principio de equidad tributaria precisa de la valoración de determinadas condiciones, de manera escalonada, generando que el incumplimiento de cualquiera de éstas sea suficiente para estimar que existe una violación al indicado principio constitucional, haciendo innecesario el estudio de las demás.<sup>17</sup>

Sumado a lo anterior, subsisten distintas tesis jurisprudenciales que detallan la inconstitucionalidad de mecanismos de discriminación fiscal como el antes aludido, tal es el caso de la tesis PC.III.A. J/24 A (10a.) que menciona lo siguiente:

PREDIAL. EL ARTÍCULO 41. FRACCIÓN II. INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, PARA EL**EJERCICIO** *FISCAL* 2015. *ESTABLECER* TASAS DIFERENCIADAS PARA PAGAR DICHO IMPUESTO, CUANDO SE TRATE DE PREDIOS URBANOS CON O EDIFICACIÓN. *TRANSGREDE* SINPRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA, AL NO ACREDITARSE UN FIN EXTRAFISCAL, EL precepto mencionado, al establecer que el impuesto predial se causará y pagará acorde con lo que resulte de aplicar la tasa del 0.23 sobre el valor real de los predios urbanos edificados, y del 0.81 sobre el valor real de los

128

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Tesis: 2a./J.31/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, marzo de 2007, registro: 173029, p. 334.

no edificados, viola el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que los contribuyentes tienen iguales características objetivas (ser propietarios o poseedores de predios urbanos y las construcciones ubicadas en ellos) y realizan idéntico hecho generador del gravamen (propiedad o tenencia de un predio urbano v las construcciones adheridas a éste). lo que hace que constituyan una misma categoría, el legislador local les otorga un trato desigual por el solo hecho de que el predio esté o no edificado. Lo anterior es así, porque aun cuando el fundamento legal de los fines extrafiscales se encuentra en el artículo 25 de la Constitución Federal. como un instrumento eficaz de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientar o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, si se consideran útiles o no para el desarrollo armónico de la población; empero, no obstante que el legislador, en la exposición de motivos de la iniciativa de la citada legislación, sustentó la diferencia en el cobro de las tasas del impuesto predial entre predios edificados y no edificados, con base en un fin extrafiscal, para regular la conducta o actividad de los propietarios o poseedores, esa distinción no se encuentra objetiva y razonablemente justificada para atribuirle la característica de fin extrafiscal. 18

Lo anterior implica, que aun cuando se ha declarado la inconstitucionalidad de este tipo de instrumentos, esto no significa necesariamente que no exista la posibilidad de construir un impuesto

-

Tesis: PC.III.A. J/24 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 38, enero de 2017, tomo III, registro: 2013540, p. 1744.

con fines extrafiscales, cuyo objetivo sea gravar a los bienes inmuebles ociosos.

Con dichas resoluciones, la SCJN simplemente determina la necesidad de que se explique legislativamente el objetivo que persigue dicho criterio de discriminación, tanto en la exposición de motivos de la iniciativa que propone la estrategia fiscal, como en el texto de la norma jurídica.

Sobre esto, si bien la Corte hace referencia a lo señalado por el artículo 25 de nuestra Constitución, en términos de la política económica al referirse a los fines constitucionalmente válidos que deben perseguir los impuestos extrafiscales, también es verdad que dicha determinación, podría no solamente considerar como objetivos constitucionalmente válidos los que determina el mencionado artículo.

Esto es así, considerando que, son también válidos los objetivos de ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano estipulados en el artículo 27 constitucional, así como su vínculo con el derecho a la vivienda digna y decorosa, establecido en el artículo 4 de nuestra carta magna, más aun tratándose de derechos humanos, que al no encontrase garantizados, tienen el efecto de impedir la garantía de otros derechos conexos, tales como la salud, educación, alimento, seguridad, no discriminación, entre otros.

Así podríamos considerar que el desarrollo de una política fiscal, que desincentive la acumulación de predios urbanos sin construcción o como residencia subutilizada, podría fundamentarse de tal forma que se identifique el objetivo constitucionalmente válido de garantizar el derecho a la vivienda y otros, más aún si tomamos en cuenta el impacto económico de las arcas municipales, que implica el otorgamiento y mantenimiento de los servicios públicos en espacios que no se encuentran habitados, generando con ello un desperdicio presupuestal.

Además, sobre el último punto debemos agregar, las dificultades financieras que implica el desarrollo de vivienda en espacios no

consolidados, ya que compromete inversión en infraestructura hidráulica, eléctrica, vial y de otros tipos, así como de la contratación de personal dedicado a la prestación de servicios públicos, los cuales ya se encontraban garantizados en otros espacios urbanos, por lo que efectivamente, su subutilización tiene un costo económico, que en múltiples ocasiones no cuenta con presupuesto asignado.

Por esto, es posible señalar que, una política de expansión urbana que, expulsa a los residentes de menores ingresos a zonas periféricas que no cuentan con estos servicios, indudablemente es impulsora de violaciones a derechos humanos.

Sobre el tema de la fundamentación necesaria para justificar la extrafiscalidad, César Augusto Domínguez refiriéndose al artículo 25 constitucional explica lo siguiente:

Ubicar dicho precepto constitucional como fundamento de tributos con fines extrafiscales nos parece correcto pero insuficiente, pues de la definición que hemos dado de los mismos, podemos observar que los fines económicos no son los únicos que los componen, sino que podemos encontrar un amplio campo de propósitos de carácter social y cultural. 19

Con ello queda claro que el mencionado artículo 25 constitucional no se trata del fundamento único para identificar los fines constitucionalmente válidos a los que hace alusión la SCJN, para darle cumplimiento al principio de equidad al establecer contribuciones extrafiscales.

Es importante agregar a lo antes dicho que, el hecho de buscar gravar los terrenos sin construcción coloquialmente denominados como baldíos, no es suficiente para alcanzar el anhelado objetivo de la distribución y la disminución del costo de la vivienda.

DOMÍNGUEZ CRESPO, César Augusto, Los fines extrafiscales de los tributos, Porrúa, México, 2014, p. 72.

# VI. EFECTOS DE LA FINANCIARIZACIÓN INMOBILIARIA EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA

Sobre lo anterior, debemos observar la tendencia al crecimiento de los precios de la vivienda digna y decorosa, que en algunos casos es inaccesible para el trabajador común, situación que puede ser contradictoria si se juzga a través de los indicadores de déficit de vivienda, pero que resulta lógico a través de evaluar, el abandono de los hogares y el crecimiento de residencia en arrendamiento.

Estos indicadores son relevantes debido a que, se encuentran íntimamente vinculados a las propiedades y características de la vivienda que ofertan los nuevos desarrollos inmobiliarios, que son a los que sí pueden acceder los trabajadores que disponen de un financiamiento a través de los denominados Organismos Nacionales de Vivienda (en adelante ONVIS).

Esto es así, en razón de que, la evidente falta de cumplimiento de los principios en materia de la LGAHOTyDU, ha impactado no solo la calidad de la vivienda desde el punto de vista de sus características materiales, sino además desde su ubicación, conexión y oferta de servicios públicos, comerciales, culturales y laborales.

Por esto, no basta con establecer normas jurídicas que graven con mayores tasas a los bienes inmuebles ociosos, sino que, además, es necesario visibilizar el fenómeno de la especulación financierista del sector inmobiliario.

Este fenómeno no se trata de una actividad aislada o local, las mismas circunstancias se han manifestado incluso en países europeos en donde se ha incrementado el arrendamiento inmobiliario, y la vivienda en propiedad es prácticamente inaccesible.

Ejemplo de lo anterior es lo ocurrido en la ciudad de Berlín Alemania, en donde la falta de acceso a la propiedad inmobiliaria centralizada, ha impulsado a un movimiento que mediante referéndum ciudadano exige a las autoridades la expropiación de

bienes inmuebles subutilizados, sean estos baldíos o con construcción, de tal forma que se coloquen en el mercado, con el objetivo de disminuir el costo de la vivienda.

Sumado a lo anterior, es común que se utilicen a las ONVIS como medios de financiamiento de casa habitación, que después es colocada a la renta, para efectos de trasladar el impacto económico de la compra de una residencia al arrendatario que no cuenta con un crédito para adquirir la propia, y con ello disminuye aún más sus posibilidades de lograrlo a través del ahorro.

Sobre esto, queda claro, que no solo se desvía el objetivo público que buscan dichas organizaciones, el cual es el materializar el derecho humano a acceder a una vivienda, sino que, además, con ello se contribuye al incremento desproporcionado de su precio y la acumulación de bienes sobre quienes ya tienen satisfechos esos derechos.

Por otro lado, se han creado diversos mecanismos de financiarización del sector inmobiliario, que incluye el establecimiento de valores y diversos métodos de inversión colocados en la bolsa mexicana, mismos que incluso cuentan con beneficios fiscales.

Como ejemplo de lo anterior se observan los Fideicomisos Inmobiliarios para el Arrendamiento (en adelante FIBRAS), así como los denominados Bonos Respaldados con Hipotecas (en adelante BORH).<sup>20</sup>

Sobre las FIBRAS, se trata de instrumentos destinados a financiar proyectos de desarrollo inmobiliario para el arrendamiento, tienen el objetivo de fomentar las inversiones privadas a los fondos, con la intención de proveer al gran público inversor de opciones que le permitan adquirir acciones que generen altos rendimientos.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> GASCA ZAMORA, José y CASTRO MARTÍNEZ, Enrique de Jesús, "Financiarización inmobiliaria en México: una mirada desde los fideicomisos de inversión en bienes raíces (FIBRAS)", *Revista INVI*, 2021, vol. 36, no. 103, p. 119.

Es importante señalar que, dicho mecanismo cuenta con beneficios fiscales para quienes inviertan en los instrumentos financieros colocados en la bolsa de valores, mismos que se encuentran señalados en los artículos 187, 188 y 153 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (en adelante LISR), que, si bien no es el tema central de esta investigación, sí resulta relevante mencionarlo en razón de que, sin esos incentivos, las FIBRAS no resultarían atractivas.

Vinculado a lo anterior, es importante agregar, que el negocio bajo análisis, únicamente cuenta con efectos fiscales, siempre que los bienes inmuebles sean utilizados para el arrendamiento, tal como lo menciona el artículo 187 Fracción II de la LISR al señalar como requisito que:

Que el fin primordial del fideicomiso sea la adquisición o construcción de bienes inmuebles que se destinen al arrendamiento o la adquisición del derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes, así como otorgar financiamiento para esos fines con garantía hipotecaria de los bienes arrendados.

Sumado a esto, es relevante especificar que las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES), pueden acceder a esta estrategia, colocando los ahorros de los trabajadores en inversiones consideradas de bajo riesgo como las FIBRAS en aras de capitalizar sus ahorros.

Esta situación resulta paradójica, ya que, de esta manera, son los propios recursos de los trabajadores los que son utilizados en mecanismos de financierismo inmobiliario dedicado únicamente al arrendamiento, que acapara los espacios consolidados a través de la construcción de oficinas, centros comerciales, naves industriales, entre otros bienes inmuebles destinados a la renta, e impiden la posibilidad de que se construyan zonas residenciales populares o de interés social en esas zonas.

Ahora bien, sobre este tipo de instrumentos derivados del *Real State Investment Trust Estadounidense*, Ivanna Socolof elabora un estudio comparativo, identificando los diversos niveles de penetración en el sector de financiamiento inmobiliario, así como los fines que persigue, ya que, al tratarse de un fideicomiso, este puede ser desarrollado para cualquier fin siempre y cuando sea lícito, de tal forma que explica el caso mexicano de la siguiente manera:

En México, donde los fondos están fuertemente generalizados, ha sido documentada su orientación al financiamiento del segmento de centros comerciales ubicados en áreas de clases medias (Gasca-Zamora, 2017, pp. 80-89), así como su participación en otra serie de megaproyectos urbanos en el marco de "un desarrollo urbano intensivo" y "gentrificador" (Delgadillo, 2016).<sup>21</sup>

Por otro lado, diversas legislaciones como la relativa a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, si bien expresan obligaciones de pago para los fideicomitentes y los fideicomisarios que intervienen en dicho negocio jurídico, no estipula la obligación solidaria que debería involucrar a la institución fiduciaria, impidiendo con ello la ejecución del cobro del predial, en razón de las dificultades existentes para identificar a quienes se benefician de la titularidad de derechos en ese tipo de negocios jurídicos.

Ahora bien, sobre los BORH estos son instrumentos de deuda originados a partir de un proceso de bursatilización o titulización, en donde activos similares (hipotecas) se agrupan en un fideicomiso que emite títulos entre el público inversionista en el mercado de valores.<sup>22</sup>

SOCOLOFF, Ivanna, "Fondos inmobiliarios cotizados y financiarización de la vivienda en Argentina", *Revista INVI*, 2021, vol. 36, no. 102, p. 91.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Recomendaciones para reactivar el mercado mexicano de bonos respaldados por hipotecas, 2012, p. 6. https://tinyurl.com/bdfvhm3y

Si bien estos instrumentos se diferencian de las FIBRAS en que su objetivo es el de financiar la construcción de bienes inmuebles a la venta, también sus propias características además de generar un efectivo medio de financiamiento, por ser valores cotizados a través de valores en bolsa, tienen la característica de tener un fin de lucro, lo que permite la especulación y la inflación de los precios del sector inmobiliario en razón de su intercambio comercial.

Así, se identifica, que el sector inmobiliario se encuentra supeditado a la inversión privada y la apropiación de sectores susceptibles de urbanización o que pueden ser aprovechados a través de desarrollo inmobiliario vertical, sitios que en la actualidad son ostentados por los sectores de mayor poder adquisitivo.

Lo anterior explica el por qué, no se han implementado de una manera homogénea los principios establecidos en las distintas normas que regulan el desarrollo de nuevos sectores inmobiliarios, y pareciera que en los procesos de planeación urbana, solo se considera la perspectiva de quienes participan del negocio de las residencias, y el ciudadano que cuenta con la necesidad de adquirir una vivienda por los mecanismos establecidos en los programas y fondos de acceso, se limita únicamente a conseguirla de manera precaria y en múltiples ocasiones absorber la pérdida que significa abandonar una vivienda inútil.

#### VII. CONCLUSIONES

El reconocimiento en el artículo 4 de la Constitución Política de México del derecho a la vivienda, ha generado que el Estado disponga de recursos y establezca mecanismos cuyo objetivo es que, los ciudadanos tengan la oportunidad de acceder a una residencia que cumpla los parámetros mínimos para ser considerada como digna y decorosa.

Además, se han suscrito los pactos internacionales que busquen dar claridad a las características materiales que deben tomarse en cuenta para definir el estatus de dignidad y decoro, irrenunciables en cualquier vivienda que se jacte de ser habitable.

Así se han desarrollado normas jurídicas como, la Ley de Vivienda, que determina por una parte las facultades programáticas con las que cuenta el Estado para garantizar este derecho, así como las características que debe cumplir materialmente la habitación.

También, ordenamientos como la LGAHOTyDU derivada del contenido del artículo 27 constitucional, buscan que la ubicación de los sectores habitacionales, se encuentre en equilibrio con los servicios públicos y la oferta educativa, cultural, comercial, deportiva o de esparcimiento.

Lo anterior a través de la expresión en ley de principios como el de equidad y el derecho a la ciudad, cuyo objetivo es el de evitar las discriminaciones y la exclusión social, de las clases obreras sobre los espacios territoriales considerados como consolidados.

Así también, el desarrollo de institutos como el INFONAVIT que, a través del ahorro y la capitalización, otorgan mecanismos de préstamos accesibles a la comunidad obrera inscrita en el sistema de seguridad social.

Aún con lo anterior, el sistema de mercantilización de la vivienda ha generado que no sea la política pública derivada de los preceptos establecidos en la carta magna, los que dominen la planeación urbana, sino que, son los criterios de beneficio económico, los que disponen en qué lugares se desarrollarán los sectores inmobiliarios a los que puede acceder un particular con ingresos ordinarios.

Así con ello, las zonas consolidadas se encuentran lejos de ser accesibles a la mayoría de la clase trabajadora, quienes son relegados a ubicarse en espacios alejados de las fuentes de empleo, educación, cultura entre otros benefactores, disminuyendo sus posibilidades de crecimiento económico y social, e incrementando los índices de pobreza.

En relación con lo anterior resulta contradictorio que, por una parte, el Estado señale toda esa gama de principios y derechos, elevándolos a rango constitucional y de ley general, y, por otro lado, establezca un sistema de financiamiento basado en la

mercantilización de los sectores urbanos, determinando mecanismos de apropiación de bienes raíces con fines de arrendamiento, que profundizan aún más el acopio de propiedades consolidadas.

La misma contradicción se vislumbra, cuando por mecanismos fiscales, se busca desincentivar la acumulación de espacios baldíos sin una fundamentación adecuada tanto en la ley como en la exposición de motivos de la iniciativa que le dio origen, agregando una Corte que privilegia el derecho a la propiedad por encima de cualquier otro derecho humano o social, al momento de resolver los amparos.

Dicho lo anterior, es importante señalar que, la acumulación de inmuebles y la subutilización de los espacios residenciales, se trata de una problemática que, afecta una gama de derechos humanos e impacta en los umbrales de pobreza de la mayoría de la población.

La especulación inmobiliaria, la acumulación de inmuebles baldíos y aquellos con construcción que usualmente se utilizan como mecanismos de financiamiento y que se encuentran ociosos, son el origen de un crecimiento en los precios en el sector, que hacen inaccesible al ciudadano promedio acceder a una vivienda digna y decorosa.

#### VIII. PROPUESTAS

Por ello, es importante, que se establezcan legalmente mecanismos extrafiscales que graven con mayor intensidad dichas prácticas, estableciendo tasas y cuotas diferenciadas para bienes inmuebles subutilizados, sean estos baldíos o bien se encuentren deshabitados

De esta manera, se establecería un gravamen mayor para aquellos bienes inmuebles que sean susceptibles de ser desarrollados, así como de aquellos que pueden ser habitados, estimulando con ello la construcción de nuevos sectores de vivienda y a su vez la colocación a la venta o a la renta de la vivienda ociosa, sin dejar de señalar, el impacto positivo que tendría sobre las arcas

públicas municipales, aun cuando se trata de una contribución de carácter extrafiscal.

Para lograr lo anterior, es necesario que las disposiciones legales que implementen dichos mecanismos, señalen expresamente los objetivos constitucionalmente válidos que persigue la medida, los cuales pueden ser fundamentados en lo estipulado por los artículos 4 y 27 de nuestra Constitución Política.

Ahora bien, dicha fundamentación debe establecerse, tanto en las leyes de hacienda de carácter municipal emanadas de las legislaturas estatales, como en las exposiciones de motivos de las iniciativas que son propuestas al parlamento, ya que con ello se cierra el paso a los criterios jurisprudenciales que limitan el establecimiento de tributos extrafiscales.

Por otro lado, ante el crecimiento de la utilización de mecanismos de financiamiento basados en fideicomisos inmobiliarios para el arrendamiento, resulta necesario desarrollar esquemas que integren a los distintos sujetos de este tipo de negocio jurídico, para que, la fiduciaria, el fideicomisario y el fideicomitente, puedan ser susceptibles de sujeción a obligaciones de pago del tributo.

Además, resulta relevante incrementar las obligaciones de pago de impuestos catastrales aplicados a quienes obtengan la titularidad de derechos a través de FIBRAS, esto en razón de la proliferación de este tipo de negocios, que acaparan los espacios consolidados, que deberían satisfacer las necesidades residenciales.

También, es muy importante que se rediseñe el sistema de incentivo fiscal aplicable a dichos instrumentos, ya que, al ser utilizados como estímulo para el financiamiento de los sectores destinados únicamente al arrendamiento, estos impulsan la acumulación de bienes consolidados destinados a dichas actividades, impidiendo con ello, que puedan crearse viviendas en las zonas mejor ubicas y que cuentan con toda la gama de servicios públicos.

Así una política fiscal que desarrolle estrategias de incentivo fiscal para el desarrollo de inmuebles destinados al sector residencial, no solo permitiría el aprovechamiento de espacios ociosos, sino que, además, garantizaría que verdaderamente los nuevos desarrollos de vivienda cumplan con los aspectos de decoro y dignidad señalados en la Constitución Política.

#### IX. FUENTES CONSULTADAS

#### **Doctrina**

- BORRUEL BAQUERA, Carlos Marcelino, *El impuesto predial en México*, Porrúa, México.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal II*, Séptima edición, IURE editores, México, 2018.
- DOMÍNGUEZ CRESPO, César Augusto, Los fines extrafiscales de los tributos, Porrúa, México, 2014.
- HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo, Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, CNDH, México, 2018.
- LEFEVRE, Henri, *El pensamiento Marxista y la Ciudad*, Editorial Coyoacán, México, 2014.

## Hemerografía

- GASCA ZAMORA, José y CASTRO MARTÍNEZ, Enrique de Jesús, "Financiarización inmobiliaria en México: una mirada desde los fideicomisos de inversión en bienes raíces (FIBRAS)", *Revista INVI*, 2021, vol. 36, no. 103, pp. 112-136.
- GONZÁLEZ REDONDO, Carolina, "La planificación urbana y su incidencia en los procesos de gentrificación", *Andamios*, 2020, vol. 17, no. 44, pp. 247-273.
- HEATLEY TEJADA, Ana, "Jóvenes y desigualdad en México: ¿El derecho de piso de una sociedad adultocéntrica?", *Intersticios sociales*, 2021, no. 21, pp. 71-98.
- HERNÁNDEZ BONILLA, Mauricio, "Procesos informales del espacio público en el hábitat popular", *Revista Bitácora Urbano territorial*, 2008, vol. 13, no. 2, pp. 109-116.

- ONU HÁBITAT, "El derecho a una vivienda adecuada", *Folleto Informativo*, no. 21, p. 4. https://tinyurl.com/3bmxahup
- OVIEDO, Enrique, et. al., "Cohesión social: miedos y políticas de ciudad", URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, 2008, no. 4, pp. 111-120.
- SOBRINO, Jaime, "Viviendas en renta en ciudades mexicanas", Estudios demográficos y urbanos, vol. 36, no. 1, 2021, pp. 19-48.
- SOCOLOFF, Ivanna, "Fondos inmobiliarios cotizados y financiarización de la vivienda en Argentina", *Revista INVI*, 2021, vol. 36, no. 102, pp. 85-111.

#### Normas Jurídicas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa

Ley de Vivienda

Ley del Impuesto Sobre la Renta

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Ley General de Desarrollo Social

# Jurisprudencia mexicana

- Tesis: 2a./J.31/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, marzo de 2007, registro: 173029.
- Tesis: 2a./J. 9/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro V, febrero 2012, tomo II, registro: 2000230.
- Tesis: PC.III.A. J/24 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 38, enero de 2017, tomo III, registro: 2013540.

# Referencias digitales

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Recomendaciones para reactivar el mercado mexicano de bonos respaldados por hipotecas*, 2012. https://tinyurl.com/bdfvhm3y

- INEGI, "En México somos 126 014 024 habitantes: censo de población y vivienda 2020", *Comunicado de prensa número 24/21*, México. https://tinyurl.com/ycxm2huu
- INFONAVIT, *Atlas del abandono de vivienda*, México, 2015. https://tinyurl.com/nhk2swyf
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, *Programa Nacional de Vivienda 2019-2014*. https://tinyurl.com/2zjdzu64

# EDUCACIÓN AMBIENTAL, DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

#### ISABELA MOREIRA DOMINGOS\*

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Los principales marcos internacionales para la sostenibilidad global. III. Legislación y educación ambiental en Brasil. IV. La responsabilidad social de las empresas. V. Consideraciones finales. VI. Referencias.

## I. INTRODUCCIÓN

La responsabilidad social de las empresas es el resultado de los constantes cambios en la sociedad desde la era mercantil hasta la economía global, que contribuyeron al desarrollo industrial, al liberalismo económico y a la consolidación de los sistemas de producción.

De este modo, las políticas económicas promovidas por el abuso del mercado y la explotación desenfrenada de los recursos naturales han desencadenado el aumento del desempleo, la desigualdad social

<sup>\*</sup> Estudiante de Doctorado en Derecho e investigadora por la Universidad Federal de Santa Catarina (2022), con beca completa por la CAPES. Máster (2020), con beca completa CAPES por la Pontificia Universidad Católica de Paraná. Autora de libros y artículos sobre los Derechos Fundamentales y *Compliance*. Docente internacional invitada y conferencista. Contacto: isabeladomingos.law@gmail.com

#### Isabela Moreira Domingos

y los problemas ambientales; el calentamiento global, el efecto invernadero y en la contaminación de las cuencas hidrográficas.

En este sentido, la responsabilidad social y medioambiental de las empresas surge como respuesta a las preocupaciones de la sociedad. Los ciudadanos, cada vez más concienciados, exigen y presionan a las industrias y a los gestores públicos para que cumplan con la normativa medioambiental y adopten un sistema de gestión y *compliance* con el ánimo de proteger los elementos de la naturaleza y el bienestar social.

El artículo aborda la importancia de la educación ambiental insertada no solamente en la educación básica, sino también en los espacios educativos formales e informales de la comunidad, considerando la participación de todos en la construcción de la ciudadanía para la sostenibilidad y la reducción de las desigualdades.

Así, en el primer capítulo se analizan los principales marcos internacionales para la sostenibilidad global. El segundo capítulo trata de la educación ambiental en Brasil, mientras que el tercer capítulo pretende comprender la responsabilidad social de las empresas para la eficacia del desarrollo sostenible. La metodología utilizada es analítica con el uso de la doctrina especializada nacional e internacional, así como de los informes sobre el tema.

# II. LOS PRINCIPALES MARCOS INTERNACIONALES PARA LA SOSTENIBILIDAD GLOBAL

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en 1972, en la ciudad de Estocolmo (Suecia), a la que asistieron 113 países, con el interés de promover la conciencia ecológica. A su vez, la conferencia dio lugar a la aprobación de la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano, que traduce 26 principios inherentes a la conservación y el respeto del medioambiente. El principio 03 establece que: "la capacidad de la

tierra para producir recursos renovables vitales debe mantenerse y, cuando sea posible, restaurarse o mejorarse". 1

La preocupación por el desarrollo económico y social de la población está presente en el Principio 18 de la citada Declaración,<sup>2</sup> que reafirma la urgencia de utilizar la ciencia y la tecnología para minimizar los riesgos que amenazan al medioambiente. Esta línea, es fundamental para impartir educación ambiental de manera transdisciplinaria, como ocurre en la promoción de la educación en derechos humanos. Esto permite la creación de diálogos, el reparto de responsabilidades y la integración del alumno con el entorno.

La población menos favorecida debe ser asistida, sobre todo, por el acceso a la educación, al trabajo y a la salud.<sup>3</sup> La comprensión de las consecuencias de la degradación del medioambiente, incluso en las primeras etapas de la educación, permite a las personas formar una conciencia sobre la sustentabilidad, en el sentido de que el comportamiento colectivo, guiado por la sostenibilidad, puede contribuir a cambios significativos en el desarrollo humano.

Tras la conferencia de Estocolmo (1972), la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en la Conferencia de Nairobi, Kenia (1992), dirigida por la primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, publicó un *report*<sup>4</sup>(1987) sobre las deficiencias detectadas. Su grupo de trabajo encontró una serie de problemas, debido a la degradación del planeta, afirmando que el desarrollo sólo en criterios económicos hace que el planeta sea vulnerable a los riesgos de degradación ambiental, siendo

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> PAOT ORG. Declaración de Río sobre el medioambiente y el desarrollo. https://tinyurl.com/yckj4zs8

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano. https://tinyurl.com/mrx8jrxz

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> USP. Declaração de Estocolmo Sobre o Ambiente Humano – 1972. https://tinyurl.com/4t2y75d2. Han desencadenado el aumento del desempleo, la desigualdad social y los problemas ambientales.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Para consultar el archivo original, véase la biblioteca digital de las Naciones Unidas: *Report of the World Commission on Environment and Development: note/by the Secretary-General.* https://tinyurl.com/2p8hwbx7

incompatible con la noción de sostenibilidad. Para ello, el informe aboga por la reducción del consumo, el control de la urbanización y el uso de fuentes de energía renovables.

En 1992, se ha producido una segunda conferencia mundial de las Naciones Unidas sobre el medioambiente, conocida como RIO-92 (ECO-92), que se celebró en Río de Janeiro y reunió a activistas, jefes de Estado y líderes, que debatieron sobre el desarrollo sostenible (ej., energía solar, coche eléctrico, entre otros).

El principal acuerdo firmado durante RÍO-92 fue la Agenda 21,<sup>5</sup> firmada por 179 países, con los siguientes temas: la dimensión social y económica; la pobreza; el consumo; desarrollo sostenible; la salud; la igualdad de género; educación básica; reducir la mortalidad infantil; los ecosistemas; desarrollo rural; la biodiversidad; la biotecnología; la protección de los mares y los océanos; reciclaje; y, los acuerdos de cooperación internacional.

De hecho, la preocupación por el calentamiento global no únicamente implica la pérdida de biodiversidad, sino que también tiene un impacto en la pobreza, ya que dificulta el sustento de los ribereños, las comunidades pesqueras, la población indígena y cimarronas. Además, los pequeños agricultores<sup>6</sup> y la industria se ven directamente afectados por el calentamiento global, perdiendo su capacidad productiva, lo que se refleja en el aumento de los precios de los productos e insumos.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Agenda 21 local. Brasil. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en 1972, en la ciudad de Estocolmo (Suecia), a la que asistieron 113 países. https://tinyurl.com/4jxw662u

Para minimizar la erosión del suelo, es necesario invertir en investigación y en buenas prácticas de gestión sostenible de los recursos naturales, especialmente en comunidades vulnerables en las que el debilitamiento del suelo conlleva un aumento de la pobreza, el hambre y la mortalidad infantil. Cf. ANABARAONYE Benjamin; OKAFOR, Joachim Chukwuma; EWA, Beatrice O. y ANUKWONKE, Charles C., "The Impacts of Climate Change on Soil Fertility in Nigeria", in CHOUDHARY, D. K.; MISHRA, Arti y VARMA, Ajit (Orgs.), Climate Change and the Microbiome. Sustenance of the Ecosphere, Springer, Switzerland, 2021, p. 617.

En lo que respecta a la actividad económica de la empresa, no debe realizarse de forma negligente o nociva. A medida que se agotan los recursos naturales, es necesario replantear nuevas estrategias<sup>7</sup> para la realización efectiva de la sostenibilidad económica. Por todo ello, promover mecanismos eficientes para la reducción del uso y la emisión de combustibles fósiles<sup>8</sup> que generan gases de efecto invernadero.

También en Río de Janeiro, en 1992, se firmó el Tratado de Educación Ambiental para las Sociedades Sostenibles y la Responsabilidad Global, documento que recoge la cuestión ambiental como política de Estado y que, a través de la responsabilidad de todos, busca promover la sustentabilidad.

El Protocolo de Kioto se elaboró en 1997 en la Conferencia de Kioto (Japón)<sup>9</sup>, con los objetivos de reducción y emisión de gases de efecto invernadero, compromiso adoptado por los países

Un ejemplo de ello, es la transición de una economía contaminante a una economía circular, que ayudará a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a reducir las disparidades sociales y económicas.

Mientras la Amazonia se degrada hasta alcanzar un récord de deforestación durante la pandemia de COVID-19 en América Latina, la Unión Europea pretende reducir su huella de carbono en un 55 % para 2030, con medidas que incluyen el fin de la producción de coches con motores de combustión. El impulso de la política europea también afecta a la importación de materiales en los que las normas medioambientales y laborares son más débiles, como la importación de cemento, hierro, acero, aluminio, fertilizantes y electricidad. Aumento del tipo impositivo sobre el queroseno y la gasolina para fomentar el uso de vehículos eléctricos. CNN. EU unveils ambitious climate package as it cools on fossil fuels, 2021. https://tinyurl.com/y3ardybn; TORRADO, Santiago, "La voraz deforestación durante la pandemia dispara las alarmas de ambientalistas Colombia", en ElPaís. https://tinyurl.com/4h48n94s; RANNARD, Georgina, "Amazon deforestation: Record high destruction of trees in January", BBC. https://tinyurl.com/4j74kxx5

<sup>9</sup> SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. Protocolo de Kioto sobre cambio climático. https://tinyurl.com/26mau2zw

firmantes, entre ellos Brasil, que ha incluido la agenda medioambiental en su programa de políticas públicas.

Las consecuencias del calentamiento global son:<sup>10</sup> a) aumento de las lluvias y las sequías; b) derretimiento de los glaciares, aumento del nivel del mar y amenaza para las especies; c) crisis sanitarias; d) aumento de las catástrofes; e) extinción de animales y plantas;<sup>11</sup> f) impactos en la economía y la sociedad, entre otros efectos.

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (RÍO+10), 12 celebrada en Johannesburgo, capital de la provincia de Guanteg, en Sudáfrica, en 2002, es la encargada de la evaluación y seguimiento de los acuerdos para la aplicación de la Agenda 21.

A pesar del cambio en la legislación brasileña con la creación de la Ley de Delitos Ambientales n.º 9.985/2002, todavía faltaba un cambio en la gestión de riesgos y en la cultura empresarial respecto a la sostenibilidad de las empresas. El milenio estuvo marcado por tragedias ambientales con pérdida de vidas humanas, como: el derrame de petróleo en la Bahía de Guanabara (Río de Janeiro, 2000); el derrame de petróleo en los ríos *Barigui* e *Iguaçu* (Paraná, 2000); la rotura de la presa de *Bom Jardim* en *Miraí* (Minas Gerais, 2007); el derrame de petróleo en la Cuenca de Campos (Río de Janeiro, 2011); entre otros.

El cambio climático tiene graves repercusiones en la productividad del suelo, lo que provocará la desertificación y restringirá las formas de adaptación de los productores de alimentos. No únicamente implica la pérdida de biodiversidad, sino que también tiene un impacto en la pobreza, ya que dificulta el sustento de los ribereños, las comunidades pesqueras, la población indígena. Cf. SHUKLA, Kartikeya; SHUKLA, Smriti; UPADHYAY, Divya; SINGH, Vartika; MISHRA, Arti y JINDAL, Tanu, "Socio-Economic Assessment of Climate Change Impact on Biodiversity and Ecosystem Services", in CHOUDHARY, D. K.; MISHRA, Arti y VARMA, Ajit (Orgs.), Climate Change and the Microbiome. Sustenance of the Ecosphere, Springer, Switzerland, 2021, p. 667.

Cf. UNHCR ACNUR. Efecto invernadero y calentamiento global: qué son y cómo se relacionan, 2018. https://tinyurl.com/mph8uzcn
 ANA GOV BR. De Estocolmo a Joanesburgo. https://tinyurl.com/475wn364

En consecuencia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 2012, también conocida como RÍO+20, <sup>13</sup> buscó debatir la economía verde y creó la Cumbre de los Pueblos, <sup>14</sup> con la meta de impulsar a los Estados para que reevalúen sus políticas públicas de preservación de los bienes naturales y el compromiso con la justicia social y ecológica.

La citada conferencia dio lugar a la elaboración del documento "El Futuro que Queremos", como un conjunto de objetivos orientados al desarrollo sostenible. La Agenda 2030 comenzó el 1 de enero de 2016, 15 estableciendo las directrices para la reorientación de la economía mundial. El tema comprende los efectos climáticos resultantes del calentamiento global y la necesidad de comprometer a las organizaciones internacionales, la sociedad, las empresas, los bancos y los Estados para que actúen como cambiadores locales y socios globales en la aplicación de la sostenibilidad.

Así, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) buscan alcanzar estándares mínimos de bienestar social y la integración de las comunidades para el desarrollo regional de los Estados, especialmente aquellos que necesitan erradicar la pobreza, el hambre, el saneamiento básico y el agua potable, con mejores oportunidades de educación e igualdad de género.

# III. LEGISLACIÓN Y EDUCACIÓN AMBIENTAL EN BRASIL

Influido por la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1972, el Estado brasileño adoptó cambios en favor de la protección del medioambiente, establecidos por la creación de la Secretaría Especial del Medioambiente - SEMA (Decreto n.º 73.030/1973), que se convirtió en un órgano autónomo de administración indirecta con el propósito de promover el uso

UN. The 17 Goals. https://tinyurl.com/59v7tyjv

\_

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> RIO+20. About Rio+20, 2012. https://tinyurl.com/5xaytan4

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> RÍO+20. *Cúpula dos povos*. https://tinyurl.com/y2a8auvz

racional de los recursos naturales y, entre sus competencias; la información a la población brasileña sobre la conservación del medioambiente, la actividad económica, priorizando el control de los medios de producción, la comercialización y el uso de técnicas y herramientas que ponen en riesgo la fauna y flora, así como la vida humana. Este trabajo sirvió de base para la creación de las Unidades de Conservación (UC), las Áreas de Protección Ambiental (APA) y la creación del Instituto Brasileño de Medioambiente y Recursos Naturales Renovables - IBAMA (Ley n.º 7735/1989). 16

En esta línea, se estableció la Política Nacional del Medioambiente (1981) y el Sistema Nacional del Medioambiente (SINASMA), este debidamente creado por la Ley 6.938/1981 y reglamentado por el Decreto 99.274/1990. El SINASMA se divide en: a) Órgano Superior (Consejo de Gobierno); b) Órgano Consultivo y Deliberativo (CONAMA); c) Órgano Central (MMA); d) Oficinas Ejecutivas (IBAMA e ICMBio); e) Oficinas Seccionales (Estados); f) Oficinas Locales (Municipios).<sup>17</sup>

La protección del medioambiente se convierte en una política de Estado para el desarrollo nacional. La Ley n.º 9.795/1999<sup>18</sup> desempeñó un papel importante para la ciudadanía ambiental, ya que implementó las directrices curriculares nacionales para la educación ambiental en todos los niveles de la educación básica.

Así, dada la importancia de la transformación social y el respeto al ecosistema. La sustitución del Estado mínimo por la búsqueda de

La Nota Técnica 10/2016 se ocupa de las estrategias para la promoción de una gobernanza ambiental descentralizada, democrática y eficiente. Cf. BRASIL. Nota técnica n.º 10/2016. https://tinyurl.com/43acv9jd

BRASIL. Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. https://tinyurl.com/br6xf88e

BRASIL. Lei n.º. 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. https://tinyurl.com/bdjp63wj

un Estado democrático de derecho, <sup>19</sup> llevada a cabo por el legislador en 1988, hace que sea un deber de todos preservar la fauna y la flora, la venta de prácticas que ponen en peligro los ecosistemas y la extinción de las especies, especialmente el sometimiento de los animales a la crueldad y a la explotación (art. 255, punto VII del CRFB/1988).<sup>20</sup>

De esta forma, lo que se propone con la educación medioambiental a todos los niveles, es cambiar el hábito de consumo exacerbado, que provoca el agotamiento de los recursos naturales y la extinción de las especies y, sobre todo, la autodestrucción del hombre. Por ello, este tema se trata de forma prioritaria para que los individuos creen conciencia<sup>21</sup> sobre la

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Su objetivo es transformar el statu quo de Brasil. Así, el Constituyente de 1998 enumeró la democracia como elemento constitutivo del Estado y como base del ordenamiento jurídico bajo la égida del principio de la dignidad humana y de los derechos fundamentales. Cf. DA SILVA, José Afonso, Curso de Direito Constitucional Positivo, 39. ed., Malheiros, São Paulo, 2016, p. 123.

La subsección (inciso) V, del artículo 225, refleja la responsabilidad social de la actividad económica, priorizando el control de los medios de producción, la comercialización y el uso de técnicas y herramientas que ponen en riesgo la vida humana y el medioambiente.

El gobierno, las empresas y la sociedad civil deben pensar en estrategias para reducir el cambio climático. En cuanto a los riesgos de inundación, los investigadores de la Universidad de Nigeria y de la Universidad Chukwuemeka Odumegwu Ojukwu (Nigeria), que se enfrentan a problemas similares a los de las inundaciones en Brasil, agricultura eco-friendelly, con recomiendan la medioambientales preocupadas por los riesgos del consumo excesivo y la sobreexplotación de los recursos naturales. En este sentido, proponen que el gobierno, las empresas y las instituciones no gubernamentales planten árboles en torno a puntos estratégicos y escuelas, haciendo más verde el entorno y produciendo oxígeno para la atmósfera. Además, los autores recomiendan la necesidad de cartografiar las zonas de riesgo de inundación y promover políticas de mitigación de riesgos a través de las nuevas tecnologías y la investigación científica, así como educar y alertar a la población a través de la radio, los medios de comunicación, la televisión, el

importancia de la protección y conservación del medioambiente con el fin de salvaguardar una mejor calidad de vida para las generaciones futuras.

Según el art. 225 de CRFB/1988, "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente, equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (...)",<sup>22</sup> por lo que es deber de los ciudadanos, junto con los poderes públicos, preservar el medio ambiente, siendo la educación ambiental, en particular sobre consumo sostenible, un medio prometedor de sensibilización en todos los niveles educativos.

Ante la dicotomía que supone el aumento de la concienciación y el litigio en materia medioambiental, la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB 9.394/1996)<sup>23</sup> comprende la educación básica en tres niveles: infantil, primaria y secundaria. De este modo, pone en práctica las directrices de la ciudadanía y la responsabilidad social en Brasil.

-

internet y otras plataformas digitales. *Cf.* ANABARAONYE Benjamin; OKAFOR, Joachim Chukwuma; EWA, Beatrice O., y ANUKWONKE, Charles C., "The Impacts of Climate Change on Soil Fertility in Nigeria", in CHOUDHARY, D. K.; MISHRA, Arti y VARMA, Ajit (Orgs.), *Climate Change and the Microbiome. Sustenance of the Ecosphere,* Springer, Switzerland, 2021, pp. 618-619.

Libre traducción del artículo 225 de la Constitución de la República Federativa de Brasil: "todos tienen derecho a un medioambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común para las personas y esencial para una sana calidad de vida (...)". BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. https://tinyurl.com/mrwdn8z9

La Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) también fue citada en la Constitución de 1934, sin embargo, siendo instituida en 1961, a través de la Ley n.º 4.424/1961, seguida de la versión de 1971, en vigor hasta la promulgación de la actual ley de 1996. Para obtener más información, véase: SENADO FEDERAL. LDB: Lei de diretrizes e bases da educação nacional. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

Ya la Ley n.º 9.795/1999,<sup>24</sup> que trata de la educación ambiental y crea la Política Nacional de Educación Ambiental (PNEA), en su art. 10, § 2 establece que "os cursos de pós-graduação, extensão e nas áreas voltadas ao aspecto metodológico da educação ambiental, quando se fizer necessário, é facultada a criação de disciplina específica". <sup>25</sup> Por lo tanto, la educación ambiental se convierte en una práctica integrada, constante y permanente, en todas las modalidades de educación formal y no únicamente destinada a la educación básica, debido a su carácter multidisciplinar. <sup>26</sup>

El estudiante de hoy será el político, el empresario y el consumidor de mañana, que trabajará en cuestiones relacionadas con el cambio climático, la extinción de especies y el aumento de los desastres. La educación ambiental es una emergencia mundial, porque aumenta la conciencia de todos sobre los riesgos de los efectos climáticos para las generaciones futuras.

Hoy sabemos que el aumento de la temperatura de la Tierra traerá consigo inundaciones, el encenagamiento de los ríos, el deshielo de los glaciares, la desertificación y la inseguridad alimentaria. Por lo tanto, son demandas que implican un aumento de la pobreza y la violencia en zonas urbanas y rurales.

El Plan Nacional de Educación Ambiental pretende aplicar la enseñanza a las múltiples dimensiones de la sostenibilidad, lo que requiere una postura ética; el respeto a la cultura; estimular a los

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Siendo la educación ambiental, en particular sobre consumo sostenible, un medio prometedor de sensibilización en todos los niveles educativos. BRASIL. *Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999*. https://tinyurl.com/3z7evae3

Traducción libre: art. 10, § 2º establece que "los cursos de postgrado, extensión y áreas centradas en el aspecto metodológico de la educación ambiental, cuando sea necesario, se permite la creación de una disciplina específica". BRASIL. Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. https://tinyurl.com/3z7evae3

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Ihidem.

jóvenes a participar en el debate público sobre las causas de la extinción de las especies, el cambio climático y, la necesidad de cambiar las pautas de consumo para proteger y conservar los recursos naturales.

A la luz de estas premisas, el tema del riesgo de calamidades ambientales debe incluirse en los planes de estudios<sup>27</sup> de la educación básica y de las universidades, aunque de forma transversal y no como un tema aislado. De todo modo, es de vital importancia la participación de las partes interesadas, en particular de los ciudadanos, es posible aplicar medidas eficaces de conservación del medioambiente y de mitigación de los daños.

La clave es educar a la gente sobre las consecuencias de la contaminación y el aumento del riesgo de catástrofes<sup>28</sup> medioambientales. En relación con la explotación masiva de la actividad económica, se constata que la ausencia de prácticas de CRS (*Corporate Social Responsibility*) está ampliando las desigualdades entre los pueblos y contribuyendo al aumento de las temperaturas y, en consecuencia, a los acontecimientos catastróficos. En Brasil, el cambio climático ha afectado especialmente a las comunidades que construyen sus casas en zonas montañosas, ya que el aumento de las lluvias provoca el derrumbe de las construcciones y la pérdida de vidas.

Se señala que la educación ambiental no debe estar vinculada únicamente a la educación formal, sino que debe tener en cuenta el empoderamiento de la comunidad. El proceso de aprendizaje permite al individuo tener acceso a nuevos conocimientos y características que pueden servir como oportunidades para una vida mejor, ya sea aplicando nuevas técnicas agrícolas, pesca

<sup>28</sup> CNN. Em 2021, mudanças climáticas tiveram destaque e eventos extremos alarmaram mundo, 2021. https://tinyurl.com/efazu7hu

ANABARAONYE Benjamin; OKAFOR, Joachim Chukwuma; EWA, Beatrice O. y ANUKWONKE, Charles C., "The Impacts of Climate Change on Soil Fertility in Nigeria", in CHOUDHARY, D. K.; MISHRA, Arti y VARMA, Ajit (Orgs.), Climate Change and the Microbiome. Sustenance of the Ecosphere, Springer, Switzerland, 2021, p. 619.

ecológica,<sup>29</sup> el uso de recursos naturales para preparar medicinas naturales (según la medicina indígena y los conocimientos de los pueblos tradicionales), así como nuevas prácticas de cultivo.

La educación ambiental es una herramienta imprescindible para lograr el desarrollo sostenible. Los Centros de Aprendizaje Comunitario (CAC) y otras organizaciones comunitarias trabajan para fortalecer la comunidad local. Es importante que su enfoque vaya más allá de la educación básica formal, abriendo las puertas a todas las edades y a personas de diferentes orígenes socioeconómicos, étnicos y culturales.<sup>30</sup>

Así, es posible reducir las asimetrías informativas y educativas para formar ciudadanos críticos ante la actuación de gobiernos y empresas, orientando las prácticas de consumo hacia la sostenibilidad y la generación de valor. La escuela y demás espacios educativos promueven un entorno de formación y construcción de ciudadanía, de vínculos afectivos y de respeto al otro, que crea un sentido de pertenencia y de valor a la comunidad y a su patrimonio ecológico, histórico, cultural, social y paisajístico.

### IV. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

La responsabilidad social de las empresas se ha convertido en un valor para las organizaciones, que con el aumento de la temperatura cerca de 1° C,<sup>31</sup> que amenaza la propia supervivencia humana, se

-

Permanente, en todas las modalidades de educación formal y no únicamente destinada a la educación básica, debido a su carácter multidisciplinar. Aprendizaje a lo largo de toda la vida para el desarrollo sostenible. NOGUCHI, Fumiko; GUEVARA, Jose Roberto y YOROZU, Rika, Comunidades en acción: Aprendizaje a lo largo de toda la vida para el desarrollo sostenible, en Monica Perne (Trad.), UNESCO, Hamburgo, 2018, p. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 13-14.

PIETRZYKOWSKI, Marcin y WOŚ, Bartłomiej, "The Impact of Climate Change on Forest Tree Species Dieback and Changes in Their Distribution", in CHOUDHARY, D. K.; MISHRA, Arti y

convierte en una obligación constitucional y deja de ser una cuestión filantrópica o de mero *marketing* para la empresa.

En primer lugar, es necesario comprender el papel de las empresas en la sociedad, que no solamente debe estar orientado al beneficio, sino también a promover el desarrollo nacional y en cooperación con el Estado.

Segundo, las empresas tienen poder económico, social y político; considerando ciertas actividades que financian la política y participan lobbies extremamente activos. En términos de poder económico, empresas como *Google, Microsoft* y *Apple* pueden considerarse tan poderosas<sup>32</sup> como los Estados en los que operan. Las organizaciones también tienen el poder corporativo de transformar la vida de sus trabajadores, la economía global, con un compromiso ético de generar oportunidades para las comunidades que las rodean.

En Brasil, la responsabilidad social de las empresas tiene fuerza normativa constitucional.<sup>33</sup> En su artículo 170, *caput*,<sup>34</sup> el orden económico se basa en la valoración del trabajo humano y la libre empresa, cuyo objetivo es la protección de la dignidad humana, de acuerdo con los dictados de la justicia social. Los principios que componen el orden constitucional social son: a) soberanía nacional; b) propiedad privada; c) función social de la propiedad; d) libre

VARMA, Ajit (Orgs.), Climate Change and the Microbiome. Sustenance of the Ecosphere, Springer, Switzerland, 2021, p. 447.

Hay casos en los que las empresas están dotadas de mayor poder económico que los Estados. *Cf.* GALINDO, Cristina, "Quando as empresas são mais poderosas que os países. Gigantes da tecnologia transformam o poder corporativo e dados viraram o recurso mais valioso, não o petróleo", *El País*, 2017. https://tinyurl.com/46hjz9jd
 Según Eros Grau, se trata de un modelo económico de bienestar

Según Eros Grau, se trata de un modelo económico de bienestar social, que no se limita a la discrecionalidad administrativa, tiene un carácter impositivo y exige una respuesta activa de la actividad económica, por lo tanto, a favor del desarrollo social y medioambiental. Cf. GRAU, Eros Roberto, A ordem econômica na Constituição de 1988, 14. ed., Malheiros, São Paulo, 2010, p. 45.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. https://tinyurl.com/mrwdn8z9

competencia; e) protección del consumidor; f) protección del medioambiente; g) reducción de las desigualdades regionales y sociales; h) búsqueda del pleno empleo; y, i) tratamiento favorable a las pequeñas empresas brasileñas de capital nacional.

A la luz de lo anterior, se observa que la actividad económica en el ámbito nacional debe guiarse por la responsabilidad social y medioambiental, considerando el impacto de la actividad en el entorno natural. De este modo, se pretende reducir las desigualdades sociales y fomentar la adopción de medidas sostenibles para la conservación de los biomas, bajo riesgo de incurrir en responsabilidades administrativas, civiles y penales.

Entre las propuestas de responsabilidad social en las comunidades, se menciona la inversión en la cualificación profesional de los trabajadores, las guarderías para los hijos de las madres trabajadoras, en las zonas periféricas, donde todavía hay un déficit de guarderías en la educación preescolar y el acceso a internet.<sup>35</sup> En este sentido, la acción de la empresa en la comunidad busca el desarrollo humano, con la creación de propuestas dinámicas que involucran tecnología, talleres artesanales, inversión en cultura, deporte y educación (formal o informal).

Las empresas también se ocupan de las acciones legales en los ámbitos civil, administrativo y penal, dado el impacto económico negativo de una actitud considerada irresponsable, que puede dar lugar a multas, a la interdicción de su actividad, a la prohibición de contratar con la administración pública e incluso a la inhabilitación de la persona jurídica y la responsabilidad de la alta dirección.

Una demanda o una condena en materia de derechos humanos tiene un impacto negativo en el valor de las acciones, que se refleja en la calidad de la marca y en la aceptación de los consumidores. Por otro lado, el desempeño de la actividad económica en

DOMINGOS, Isabela Moreira. "El derecho fundamental a la protección de la infancia y la adolescencia y la lucha contra la ciberdelincuencia durante el covid-19 en Brasil", CIMALEX. Revista Científica Jurídica de la Facultad de Derecho Mexicali, 2022, vol. I, no. 1, pp. 01-22.

consonancia con la responsabilidad social contribuye a la apertura de mercados y a la expansión de sus productos. El negocio de la empresa se ha hecho perenne en el escenario mundial, especialmente a través de sus acciones en la bolsa.

La adopción del concepto CSR que significa *Corporate Social Responsibility*, es un modelo de autorregulación en los negocios, cuando es efectivamente implementado por empresas ciudadanas comprometidas con el impacto de sus actividades en todos los sectores de la sociedad; económico, social y medioambiental. En 1994, el sociólogo John Elkington desarrollo la idea del "*Triple Bottom Line*", es decir, el trípode de la sostenibilidad para la evaluación de la empresa, las estructuras<sup>36</sup> y los objetivos destinados a la reorientación del mercado.

La ISO 26.000<sup>37</sup> es una norma que orienta y disciplina siete principios que deben consolidarse en la cultura corporativa, a saber: a) accountability, b) transparency and disclosure; c) ethical behaviour; d) stakeholder<sup>38</sup> engagement; e) rule of law; f) International norms of behaviour; g) Human rights. Se trata de procedimientos de buenas prácticas, cuyo fin es alinear el desarrollo económico con la sostenibilidad.

Por lo tanto, exige a las instituciones que sean transparentes para evaluar y dar a conocer los impactos de sus actividades en el entorno social y ambiental. Se requiere un comportamiento ético, traducido en políticas de prevención de riesgos en relación con la sociedad,

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Cf. ELKINGTON, John, Green Swans: The Coming Boom in Regenerative Capitalism, Fast Company Press, Edición Kindle. l. 624, 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> ISO. ISO 26000: 2010 (es). https://tinyurl.com/4r4as8t2

La palabra stakeholders proviene del vocabulario de la lengua inglesa y significa partes interesadas. Según el diccionario Oxford, las partes interesadas participan en una organización, proyecto o sistema, bien porque invierten o trabajan en el proyecto (por ejemplo, la dirección, los proveedores, los subcontratistas, los clientes, etc.) o porque se ven afectadas por la empresa, como la sociedad y el Estado en el caso de los daños medioambientales. Cf. OXFORD LEANER'S DICTIONARIES. Stakeholders. https://tinyurl.com/ykj2tjwu

los ecosistemas y los animales. Se busca el respeto de las partes interesadas, cumpliendo con la obligación de la responsabilidad social corporativa y la ética empresarial.

Puede ocurrir que la conducta nociva de un empleado, por ejemplo, que se traduzca en un acto discriminatorio hacia un tercero, se convierte en un punto de partida para que la empresa aplique una política de formación continua en línea con los derechos humanos. No siempre la conducta maliciosa y aislada de un empleado refleja los valores de la empresa, sin embargo, la empresa se hace responsable por sus trabajadores, proveedores y subcontratistas. La conducta sostenible debe ir además del mero pago de una indemnización al ofendido, con el fin de implementar herramientas de prevención, empoderamiento e inclusión.

La norma ISO 26.000 (2010) subraya la obligación de respetar las reglas del Estado de derecho. Desde esta perspectiva, la alta dirección, los directivos, los socios y los terceros se someten al ordenamiento jurídico vigente, en cumplimiento de las leyes laborales, las buenas prácticas corporativas internacionales y la protección de la dignidad humana; no tolerándose la discriminación de los grupos vulnerables.

En este marco, la responsabilidad social de una empresa va mucho más allá de las preocupaciones medioambientales, implica factores de desarrollo humano, la producción de recursos económicos, la promoción de proyectos de asociaciones de mujeres y recolectores para la generación de ingresos dentro de la comunidad. Este trabajo permite priorizar las prácticas sostenibles, entendiendo que la responsabilidad del desarrollo sostenible es un deber de todos, convirtiéndose en una acción en red entre los *stakeholders*.

# V. CONSIDERACIONES FINALES

La responsabilidad social de las empresas traduce el cambio de cultura en las economías capitalistas, considerando que deben actuar de acuerdo con el Estado democrático de derecho, cuya actividad

económica se realiza en la promoción del desarrollo socioeconómico y el respeto a los derechos humanos, con estándares de gobernanza empresarial (*Corporate Social Responsibility - CSR*).

En cuanto a la educación ambiental, se verifica la incorporación de valores éticos, políticos y culturales, que deben ser propuestos a los alumnos en la educación básica, en Brasil se divide en educación infantil, educación primaria y educación secundaria.

La inclusión de la conciencia medioambiental en los espacios educativos formales e informales, permite a los ciudadanos desarrollar una posición crítica y replantearse soluciones estratégicas para el desarrollo sostenible, así como la debida responsabilidad de las personas (física o jurídica) que actúan contra el equilibrio ecológico y la supervivencia de las especies.

### VI. REFERENCIAS

### Doctrina

- CHOUDHARY, D. K.; MISHRA, Arti y VARMA, Ajit (Orgs.), Climate Change and the Microbiome. Sustenance of the Ecosphere, Springer, Switzerland, 2021.
- DA SILVA, José Afonso, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 39. ed., Malheiros, São Paulo, 2016.
- ELKINGTON, John, *Green Swans: The Coming Boom in Regenerative Capitalism*, Fast Company Press, Edición Kindle, 2020.
- GRAU, Eros Roberto, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 14. ed., Malheiros, São Paulo, 2010.
- NOGUCHI, Fumiko; GUEVARA, Jose Roberto y YOROZU, Rika, Comunidades en acción: Aprendizaje a lo largo de toda la vida para el desarrollo sostenible, en Monica Perne (Trad.), UNESCO, Hamburgo, 2018.

# Hemerografía

DOMINGOS, Isabela Moreira. "El derecho fundamental a la protección de la infancia y la adolescencia y la lucha contra la ciberdelincuencia durante el covid-19 en Brasil", CIMALEX. Revista Científica Jurídica de la Facultad de Derecho Mexicali, 2022, vol. I, no. 1, pp. 01-22.

# Legisgrafía

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. https://tinyurl.com/mrwdn8z9
- BRASIL. Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. https://tinyurl.com/br6xf88e
- BRASIL. Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. https://tinyurl.com/3z7evae3
- Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano. https://tinyurl.com/mrx8jrxz
- PAOT ORG. Declaración de Río sobre el medioambiente y el desarrollo. https://tinyurl.com/yckj4zs8
- SENADO FEDERAL. LDB: Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.
- USP. *Declaração de Estocolmo Sobre o Ambiente Humano 1972*. https://tinyurl.com/4t2y75d2

# Referencias digitales

- ANA GOV BR. *De Estocolmo a Joanesburgo*. https://tinyurl.com/475wn364
- BRASIL. *Nota técnica n.º 10/2016*. https://tinyurl.com/43acv9jd

- CNN. Em 2021, mudanças climáticas tiveram destaque e eventos extremos alarmaram mundo, 2021. https://tinyurl.com/efazu7hu
- CNN. EU unveils ambitious climate package as it cools on fossil fuels, 2021. https://tinyurl.com/y3ardybn
- GALINDO, Cristina, "Quando as empresas são mais poderosas que os países. Gigantes da tecnologia transformam o poder corporativo e dados viraram o recurso mais valioso, não o petróleo", *El País*, 2017. https://tinyurl.com/46hjz9jd
- ISO. ISO 26000:2010 (es). https://tinyurl.com/4r4as8t2
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Agenda 21 local*. https://tinyurl.com/4jxw662u
- NACIONES UNIDAS. Report of the World Commission on Environment and Development: note/by the Secretary-General. https://tinyurl.com/2p8hwbx7
- OXFORD LEANER'S DICTIONARIES. *Stakeholders*. https://tinyurl.com/ykj2tjwu
- RANNARD, Georgina, "Amazon deforestation: Record high destruction of trees in January", *BBC*. https://tinyurl.com/4j74kxx5
- RIO+20. About Rio+20, 2012. https://tinyurl.com/5xaytan4
- RÍO+20. Cúpula dos povos. https://tinyurl.com/y2a8auvz
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. *Protocolo de Kioto sobre cambio climático*. https://tinyurl.com/26mau2zw
- TORRADO, Santiago, "La voraz deforestación durante la pandemia dispara las alarmas de los ambientalistas en Colombia", *El País*, 2020. https://tinyurl.com/4h48n94s
- UN. The 17 Goals. https://tinyurl.com/59v7tyjv
- UNHCR ACNUR. Efecto invernadero y calentamiento global: qué son y cómo se relacionan, 2018. https://tinyurl.com/mph8uzcn

# DESARROLLO, ECOCENTRISMO Y SUSTENTABILIDAD: UN CRITERIO ECOLÓGICO RECTOR OBJETIVO Y GARANTISTA

### EDUARDO RAÚL OLIVERO\*

**SUMARIO:** I. Introducción y puntos de partida. II. Desarrollo y paradigma ambiental: controversias. Criterios de armonizabilidad. Manifestaciones jurídicas generales. III. La sustentabilidad eco-céntrica (sustantiva) como criterio rector. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

# I. INTRODUCCIÓN Y PUNTOS DE PARTIDA

Como primer eje, partimos de tomar debida conciencia -en estos tiempos- que hace décadas estamos ya en las fronteras, en los límites sistémicos, de los modelos, opciones y proyectos de desarrollo dominantes. Transitamos una crisis de propuestas civilizatorias no sustentables, agresivas a la naturaleza y a una parte importante de

<sup>\*</sup> Abogado (UBA. Diploma de honor). Especialista en Derecho Administrativo (UB). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bologna), contando con diversas diplomaturas aprobadas. Cursó la Maestría en Magistratura (UBA, en etapa de defensa de tesis). Doctorando (UBA, área Derecho Constitucional). Docente-Investigador (Universidad de Tierra del Fuego, en "Teoría y Derecho Constitucional" e "Introducción al Estudio de la Sociedad, Cultura y Ambiente"). Docente, profesor experto y profesor invitado de grado y posgrado en diversas universidades. Funcionario Judicial (Provincia de

la sociedad y comunidades existentes. En términos de respeto y realización de los derechos, bienes y garantías fundamentales, los modelos dominantes también exhiben características no integrales, ni interdependientes, ni sistémicas y presentan múltiples ilusiones, contradicciones, violencias y falsas promesas asociadas. Para lo que aquí importa, entonces, partimos de asumir una marcada falta de adaptación y de respuesta sustentable, suficiente y efectiva a la cuestión ambiental -y otros aspectos sociales relacionados- de parte de las instituciones económicas y políticas establecidas en sustento de aquellos proyectos o modelos dominantes.

Ello, a todo evento, impide articular un discurso contrario a la crítica formulada: por ej. aquél que a partir de asimilar o encorsetar al desarrollo con el mero crecimiento económico u otra variable unidimensional, desatienda la comprensión sistemática y racional del derecho (en nuestros sistemas jurídicos contemporáneos) o pretenda llevar adelante propuestas de interpretación y realización minando para ello las afirmaciones y sentidos alternativos consagrados en estas etapas textuales constitucionales convencionales. En lo que aquí nos detendremos, esta crítica apareia que se deba advertir el enriquecimiento de la noción de "sustentabilidad", dotándola de alcances más protectorios y garantistas aún dentro del marco de aquella comprensión sistemática del derecho estatal e incluso en los países que tutelan únicamente el derecho al ambiente (ver nota 13) y que, por ejemplo, no han receptado la tutela de los "derechos de la naturaleza" (como el caso del constitucionalismo andino).

El siguiente punto de partida y marco de debate en consideración, observa la presencia actual y crucial de diversos factores causales y prácticas antropogénicas (relacionadas con aquellos modelos y que

Tierra del Fuego, Argentina). Director del Instituto de Desarrollo Económico, Social y Cultural de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional. Autor y disertante especializado en cuestiones Constitucionales y Convencionales contemporáneas relativas a los DDHH, al ambiente y al desarrollo. Contacto: oliveroeduardo@hotmail.com

MADOERY, Oscar, Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias, UNTDF, Ushuaia, Argentina, 2016, p. 281.

presentan un relativo pero certero impacto negativo: por ej. una acelerada pérdida global de biodiversidad), lo que en la opinión científica nos ubica en la antesala de "la sexta extinción masiva".<sup>2</sup> Se trata de una situación por demás crítica, donde se destaca una marcada perdida de especies (por ej. por destrucción de hábitats, persecución y cambio climático) y aparecen diversos efectos lesivos secundarios, entre ellos fenómenos meteorológicos extremos que cotidianamente se vivencian.

Al fin de cuentas, resulta claro que -en estos tiempos y con alcances globales- la naturaleza ha comenzado a vislumbrarse como vulnerable y escasa en su totalidad, entendiéndose comprometida su integridad y resiliencia, como la de sus sistemas, componentes y bienes vitales, en gran parte gracias a actividades humanas y modelos lesivos sostenidos pero no sustentables (por ej. aumento de niveles de dióxido de carbono por quema de combustibles fósiles, deforestación, ciertas prácticas agrícolas, etc.).

Todo ello tiene lugar en un grado de afectación que comienza a calificarse como "irreversible" para un futuro no tan lejano, por lo menos para el mundo que conocemos, para muchas especies que no lograrán adaptarse y lo mismo para los seres humanos, que deben replantearse cambios con urgencia si aspiran a vivir biensostenidamente- con bienestar, fraternidad, justicia social y en una cultura de paz -entre sí y también, entre otros, en paz con la tierra, el ambiente o la naturaleza-.3

Claro que aún es posible adoptar diversas medidas y prácticas favorables y de impactos positivos, para lo cual se suelen

UNAM-Ediar, México, 2021.

función del ecosistema estará en peligro".

Una obra simple y clara sobre la ciencia que estudia el mundo viviente y facilita la preservación de sus especies -incluida la nuestra-: FELLOWS, M. y THOMAS, Becky, 50 conceptos y desafios de la ecología, Blume, Barcelona, 2020, p. 138 y ss: "cada especie tiene su lugar en un ecosistema. Si no se revierte el descenso, la supervivencia de la humanidad se verá amenazada y la

Cfr. HÄBERLE, Peter, Sobre el principio de la paz. La "cultura de la paz". El tópico de la teoría constitucional universal, 1 ed., IIJ-

contemplar medidas y políticas preventivas, protectorias, de mitigación, de adaptación, de mejora de ecosistemas y servicios, medidas correctivas, de gestión, de resilvestración, de reducción de conflictos, de reconexión y aún propuestas de eliminación del "trastorno por déficit de naturaleza", entre muchas otras que impactan en términos de bienestar y calidad de vida. Incluso se destacan oportunidades interesantes para nuevas relaciones con la naturaleza y sus componentes en ecosistemas urbanos.

Las propuestas ciertamente adquieren mayores sentidos -críticos, emancipatorios o de transformación social- cuando al propio tiempo se valoran y tienen presente algunas tendencias, luchas, disputas, propuestas y proyectos alternativos presentes en nuestra América.<sup>4</sup>

Avanzando en nuestro derrotero, diremos que los problemas y temas ecológicos hace tiempo ya que tienen una clara injerencia en el debate de las ciencias y saberes en general y ciertamente exhiben reflejos y matices en el ámbito del derecho y de los sistemas jurídicos, sea en el orden de los ordenamientos nacionales, como en el derecho internacional y convencional. Surgen nuevas miradas y tareas, en el marco de paradigmas emergentes, donde se consideran también dimensiones temporales de largo plazo (e intergeneracionales). Como bien se ha apuntado, en un marco problemático e imperfecto a nivel social, aún capaz de evolucionar

<sup>&</sup>quot;Nuestra América le está diciendo al mundo que no hay un camino único al desarrollo...sino que el desarrollo es diverso, es plural, es el vivir bien que cada comunidad, cada pueblo, está en condiciones de definir como prioritario...le está haciendo un juicio al desarrollo. Advierte que la idea de desarrollo sigue presente en el imaginario social y en los objetivos de políticas públicas como síntesis de aspiraciones sociales múltiples que hacen a la calidad de vida. Sin embargo, cuestiona...la teoría y la política de desarrollo que lo concibe como camino único de adquisición de atributos de modernidad, Deja en claro que la civilización que puso como bandera el progreso es, a su vez, la...de la desigualdad y colonialidad" (MADOERY, Oscar, op. cit., p. 282). Cabe aclarar que cuando en este ensayo hablamos de "integralidad" y de "sistémicas" no estamos aludiendo preconcepciones y teorías criticadas por dicho autor (ver p. 283), cuya opinión compartimos plenamente.

positivamente (bajo un cuadro constitutivo de graves crisis globales, de amenazas a la civilización y a la supervivencia humana), deviene crucial planificar el futuro y concretar efectivas reformas sociales. Se ha postulado así la necesidad de una socio-tecnología informada, justa, viable -apuntalada por un enfoque sistémico, por estudios sociales y un sólido sistema de valores-, capaz de abordar los males sociales y trabajar por un orden social justo, progresista y sustentable.

En todo ello, como lo apunta Mario Bunge, es clave la ingeniería social gradual e integral y la planificación sistémica y democrática,<sup>5</sup> teniendo presente que:

Una política o plan desarrollista integral o multidimensional es el que propicia el desarrollo biológico, económico, político y cultural junto con la administración científica de los recursos. Como toda sociedad humana está compuesta por seres vivos organizados en subsistemas económicos, políticos y culturales insertados en un medio ambiente natural, sólo las políticas y planes integrales de desarrollo tienen probabilidades de alcanzar el éxito en el largo plazo (...).6

A partir de estos puntos de partida iniciales – propio de estos tiempos y sus graves crisis acarreadas- la conjugación, tutela y debida protección y realización jurídica de la naturaleza (componentes, sistemas, relaciones, bienes, etc.), del ambiente, del desarrollo, de los derechos fundamentales (de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales [DESCA], incluidos los del derecho al desarrollo y del derecho al ambiente sano), comienzan a exigir nuevas miradas, relaciones, posicionamientos, lecturas. Emergen recambios y planteos de criterios que jurídicamente deben operar (no solo formalmente, ni

<sup>6</sup> *Ídem*, pp. 481 y 482.

<sup>5</sup> BUNGE, Mario, Las ciencias sociales en discusión. Una perspectiva filosófica, en PONS, Horacio (Trad.), Ed. Sudamericana, Buenos Aires, cap. 11. https://tinyurl.com/3a8rm4ct

menos de modo neutro) con notas sistemáticas, interdependientes e integrales, atendiendo para ello en lo pertinente a nuevos paradigmas imperantes, sin descartar otras visiones y necesidades, como las de emancipación social que se plantean en nuestra región.<sup>7</sup> Estas propuestas y desafíos también recaen sobre las categorías, las relaciones, los enfoques, los marcos y los conceptos y herramientas jurídicas, sea a nivel constitucional como en el derecho infraconstitucional de los Estados e incluso se postulan yendo más allá (como en el caso de Ferrajoli).<sup>8</sup>

Puede plantearse que diversas miradas y posturas alcanzan a concretar visiones de largo plazo que se encuentran en sintonía en términos de protección de la naturaleza y de alcanzar la debida resiliencia ecológica: por ej. el "disfruta de la vida y ayuda a vivir" que postula Bunge (BUNGE, Mario, op. cit. p. 474 y ss., como norma vinculada al enfoque sistémico y científico y que no desmerece mantener la "capacidad de carga del planeta" y una sustentabilidad que "entraña "integralidad"), no necesariamente es incompatible con una concepción del desarrollo que apunte a la "vida plena", y a nuevas miradas y relaciones con la naturaleza, en clave de política situada dentro del "giro latinoamericano", con sus desafíos epistémicos y políticos (MADOERY, Oscar, op. cit., p. 290). En otros ordenes, se postula también como visión la siguiente: "En 2050 vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de forma sostenible, y la biodiversidad se protege, valora y restaura de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida. Nuestro crecimiento hipocarbónico lleva tiempo disociado del uso de los recursos, marcando así el paso hacia una economía segura y sostenible a nivel mundial". Las referencias incluyen la protección del capital natural, estimular la innovación y el crecimiento hipocarbónico y eficiente en el uso de los recursos, y proteger la salud y el bienestar de la población "respetando en todo momento los límites naturales de la Tierra". COMISIÓN EUROPEA. Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta, p. 1. https://tinyurl.com/yr7u5hhn

Quien afirma que en protección de los bienes vitales fundamentales, que son también universales y de accesibilidad garantizada para todos, éstos deben resultar sustraídos a la lógica del mercado vía la intervención (garantista) del derecho. Ver: FERRAJOLI, L.

A todo evento, anticipándonos a un punto basal que sostendremos en el ensayo, al pasar el tamiz respecto de estos puntos en debate, diremos que ciertamente no puede ya adoptarse ni un sentido lábil/débil, ni pretendidamente neutral o universal, ni tampoco unilineal o unidimensional tanto en relación al desarrollo, como al ambiente, a sus relaciones y lo mismo en lo que se refiere a la "sustentabilidad" y a la configuración y aplicabilidad de las categorías jurídicas receptadas por el sistema jurídico en la materia (derechos, deberes, reglas, principios, garantías, etc. y sus relaciones).

Es que resulta indudable que los informes de entidad científica ponen de resalto -en diversos ordenes: cambio climático, calentamiento global, etc.- la presencia de numerosos riesgos y desafíos complejos e insoslayables, cuyo abordaje y solución exigen determinados re-posicionamientos y recambios, como los referidos en los párrafos anteriores. Estos informes, al propio tiempo, propician y destacan importantes condiciones habilitadoras y requerimientos adosados a las transformaciones sistémicas necesarias para abordar y superar el problema ecológico.<sup>9</sup>

La configuración sistemática y la consecuente tarea interpretativa del derecho a partir de las fuentes integrantes de cada sistema jurídico (por ej. el sistema de la Constitución Federal argentina –ver al respecto la obra de Ferreyra citada en la bibliografía-), deben considerar que las cláusulas constitucionales (ver nota 13) no pueden ni en efecto han pretendido escapar al problema ecológico, a sus requerimientos y exigencias. En este sentido sus aportes normativos son relevantes y se constituyen en los principales lineamientos –objetivos- del sistema estatal y de las instituciones políticas y económicas derivadas.

\_

Constitucionalismo más allá del Estado, Trotta, Madrid, 2018, p. 37 y ss. FERRAJOLI, L., *Principia Iuris. Teoria del Derecho y de la Democracia*, Trotta, Madrid, 2011, vol. I, cap. 11.10; vol. II cap. 14.21 y cap. XVI.

Por ej. puede consultarse el sitio: IPCC. https://tinyurl.com/3vtdct6s y también con provecho: IPPC. Chapter 5: Sustainable Development, Poverty Eradication 3 and Reducing Inequalities. https://tinyurl.com/yee4mj4m

Estas premisas basales nos han de llevar a enfatizar cierta idea y sentido de la sustentabilidad, como criterio ecológico rector a los fines buscados, a modo de propuesta que permite articular mayores y mejores connotaciones y alcances garantistas y protectorios al concretar aquellos aportes normativos.

Como es sabido, ciertos conceptos y propuestas han comenzado a tener mayor presencia en todo análisis en la materia: como el caso de tener que mejorar la adaptación y mitigación al cambio climático, el fortalecimiento de las capacidades de los sistemas y las sociedades, conjugar el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, la resiliencia ecológica, entre otros de similar tenor. Ahora bien, buscando asentar las interrogantes críticas cuyo abordaje nos permitirá encontrar determinadas guías para razonar y concretar avances en esta breve investigación (procediendo de modo relacionado con los debates y presupuestos científicos anunciados, pero centrando el análisis en fuentes, pronunciamientos, lineamientos consecuencias jurídicas atendibles y relevantes), diremos que desde el "enfoque de integralidad y multidimensionalidad (maximizador en términos protectorios y garantistas)" propuesto<sup>10</sup> nos debemos interrogar sobre: ¿cómo corresponde -en términos jurídicoscomprender, encuadrar y entrelazar a los componentes ambientales y del desarrollo y/o a sus presupuestos y condiciones, si se trata de

Sobre lo cual me remito a algunos estudios previos relacionados de mi autoría-, ver así: "Salud, ambiente y naturaleza: un enfoque emancipador, dialógico y multidimensional en el debate sobre los derechos humanos y el ambiente", en DE OLIVEIRA, José Anselmo y CAVALCANTE LEMOS CARDOSO, Plauto (Orgs.), O direito médico e a pandemia do COVID-19. Consequências hoje e o depois: Anais / I Congresso Internacional Online de Direito Médico da SODIME - CONIDIME, IPK, Belo Horizonte, 2021, p. 148. Asimismo "El derecho a un ambiente sano: fundamentos, relaciones y extensión de la tutela convencional hacia contenidos ambientales autónomos", en MARTÍNEZ LAZCANO, Alfonso Jaime (Coord.), Parámetros Convencionales de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, Tirant lo Blanch, México, 2021. Capítulo correspondiente a la ponencia desarrollada en el "2° Congreso Internacional de Derecho Procesal Convencional" (UNACH, UNAM, CECOCISE, 2020).

enfatizar un sentido jurídico protectorio y eficaz de tipo integral?. Asimismo: ¿cómo juega el enfoque del "ecocentrismo"?, ¿presenta éste injerencias atendibles en referencia a la cuestión de la delimitación de la "sustentabilidad" como presupuesto o categoría integral tutelada jurídicamente o lo mismo en términos de la afirmación de sentidos y técnicas jurídicas (más) protectorias al respecto?.

En ese marco de investigación y considerando los puntos de partida y los interrogantes resaltados, se advierte necesario a continuación (punto II) profundizar el ensayo a partir de la localización de determinadas (y breves) controversias disparadoras del debate jurídico y también dirigiéndonos al encuentro de ciertos sentidos, condicionantes o relaciones de tipo integrales – y entendidas como parcialmente armónicas- entre el "desarrollo" y el "paradigma ambiental". Advertiremos que de algún modo tales vínculos resultan sostenidos y configurados de una determinada manera por ciertas tendencias jurídicas de interés contemporáneo, que no solo parecen marcar hacia donde ha de apuntar el debate, sino que buscan también concretizarse en mayores instrumentos - obligatorios- del derecho internacional o local.

Como lo anticipamos, esta aproximación da lugar a cierta visión e idea de "sustentabilidad" (diríamos en sentido fuerte) que para nada resulta definida en términos económicos o unidimensionales, sino que responde a la ya mentada visión de "integralidad" y es capaz de articular sobre tales bases mayores alcances garantistas y protectorios en términos constitucionales y convencionales (sobre esta idea de sustentabilidad, anticipamos que si bien podría entenderse *prima facie* como una adjetivación del desarrollo -el "desarrollo sostenible o sustentable"-, siguiendo a Mario Bunge hemos de advertir aquí que en rigor no puede ser disociada del significado de conservar la "capacidad de carga del planeta" y de tal forma tal asociación necesariamente entraña y cae bajo el mentado encuadre de "integralidad", involucrando componentes ambientales y extendiéndose, entre otros, a la salvación de los ecosistemas).

En ese marco, a partir de tales sugestivos aportes, seguidamente (punto III) nos proponemos avanzar en la cuestión de la relación

entre "sustentabilidad" (integral) y "ecocentrismo", delimitando el criterio rector imperante. Tendremos presente en ello ciertos lineamientos jurídicos que comienzan a vislumbrarse en la materia y que entrecruzan tales componentes en un enfoque sistémico, protectorio e integral.

Antes de continuar, algunas palabras introductorias sobre este último punto recién mencionado. El reconocimiento que los ecosistemas habitados e impactados por comunidades humanas están en riesgo de perder el equilibrio inherente a su autorregulación -y otros aspectos relacionados- han conllevado a la inclusión del problema ecológico en los programas de investigación o en los paradigmas teóricos de múltiples disciplinas, cuestionando incluso sus bases, puntos de partida y presupuestos, sobre todo en el caso de los saberes sociales. Como se observa de las cuestiones tratadas por la doctrina especializada (por ej. en Montani),11 se valora como un paso importante tanto concentrar la atención sobre los sistemas económicos y políticos (cuyo malfuncionamiento puede explicar ciertos riesgos que recaen sobre la integridad de la naturaleza), como asimismo -en el ámbito de la ecología- atender al comportamiento ecológico que concierne a las relaciones entre los humanos y otras especies, todo lo cual puede contribuir sustancialmente en términos del necesario debate sobre las reformas políticas, culturales e institucionales dirigidas a abordar y resolver el problema ecológico.

Al fin de cuentas, apuntamos con este análisis a sostener la idea de "sustentabilidad" no como adjetivación ni a modo de criterio unidimensional, sino como un parámetro sustantivo ecológico rector, considerando que de tal forma necesariamente se asienta en una perspectiva o enfoque sistémico, integral y multidimensional, además de crítico y constitutivo de tareas de emancipación y transformación social. En términos jurídicos, esta visión maximiza las propiedades protectorias y garantistas del sistema jurídico (en términos de la satisfacción de derechos, deberes, bienes y garantías

172

MONTANI, Guido, "The Ecocentric Approach to Sustainable Development. Ecology, Economics and Politics", *The Federalist*, 2007, año XLIX, no. 1, p. 12. https://tinyurl.com/8yzmbjfs

fundamentales -aspecto éste que no se podrá desarrollar con mayor detalle en esta oportunidad-). 12

Vista aquella noción, pues, prioritariamente como sustantivo y cual condición necesaria y *sine qua non* (y no solo cual adjetivo) del desarrollo (que en sí ha de ser sistémico e integral, para lo cual la sustentabilidad y la sustentabilidad ambiental es entonces condición primera), ello exige considerar y enfatizar creativa y responsablemente este enfoque en todo encuadre del problema ecológico, de la cuestión ambiental y del desarrollo, sea en sus relaciones, como en el orden de sus variados desafíos epistemológicos y políticos. Lo mismo cabe apuntar, pues, respecto del sistema jurídico, su interpretación y realización, sobre todo en el caso de aquellos sistemas que incorporan normas expresas y pertinentes al respecto. <sup>13</sup>

Me remito al trabajo escrito sobre amparo y ambiente al respecto en: MORALES, Enrique (Coord.), Garantismo. A veinte años de Notas sobre Derecho constitucional y garantías, Ediar, Buenos Aires, 2022. (dictada a propósito de los veinte años de la obra de Raúl Gustavo Ferreyra -quien elabora el epílogo-)

En excelente síntesis, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017 ("Medio ambiente y derechos humanos"), solicitada por la República de Colombia, expresó: "Las constituciones de los siguientes Estados consagran el derecho a un medio ambiente sano: (1) Constitución de la Nación Argentina, art. 41; (2) Constitución Política del Estado de Bolivia, art. 33; (3) Constitución de la República Federativa del Brasil, art. 225; (4) Constitución Política de la República de Chile, art. 19; (5) Constitución Política de Colombia, art. 79; (6) Constitución Política de Costa Rica, art. 50; (7) Constitución de la República del Ecuador, art. 14; (8) Constitución de la República de El Salvador, art. 117; (9) Constitución Política de la República de Guatemala, art. 97; (10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 4; (11) Constitución Política de Nicaragua, art. 60; (12) Constitución Política de la República de Panamá, arts. 118 y 119; (13) Constitución Nacional de la República de Paraguay, art. 7; (14) Constitución Política del Perú, art. 2; (15) Constitución de la República Dominicana, arts. 66 y 67, y (16) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 127" (nota 88, párr. 58) y en cuanto a las normas del corpus iuris internacional, adicionales al

# II. DESARROLLO Y PARADIGMA AMBIENTAL: CONTROVERSIAS. CRITERIOS DE ARMONIZABILIDAD. MANIFESTACIONES JURÍDICAS GENERALES

Como bien lo explica la doctrina: <sup>14</sup> "La necesidad de preservar el ambiente y la efectiva y urgente implementación de un modelo de desarrollo sostenible es sin ninguna duda una de las preocupaciones de la sociedad actual y, en consecuencia, se ha reflejado en el derecho". De tal forma, es indudable la necesidad de conjugar aspectos que *prima facie* parecen contradictorios o de muy difícil armonizabilidad, visto que hay que respetar el equilibrio natural (con sus reglas propias) en un contexto continuo e intergeneracional de actividades de disfrute y aprovechamiento de sus componentes. En esta lógica, se apunta a "un ambiente equilibrado pero que además sea sostenible y perdure para las próximas generaciones". <sup>15</sup>

A nivel científico el paradigma ambiental implica una clara "mudanza epistemológica", que impacta en la búsqueda de aquella "armonizabilidad". Como lo destaca la doctrina, lo que está cambiando "es el modo de ver los problemas y las soluciones proporcionadas por nuestra cultura". En este contexto el paradigma ambiental actúa como "un principio organizativo del pensamiento retórico, analítico y protectorio, que se vincula con la interacción sistémica y con los enfoques holísticos".

Protocolo de San Salvador (párrafo 56), se alude a: "la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia y la Carta Árabe de Derechos Humanos" (párrafo 58). Ver asimismo el trabajo citado en la nota siguiente.

NONNA, Silvia, et. al., "Derecho ambiental sostenible. Breve análisis de la situación normativa en Argentina, Cuba, México y Uruguay", Pensar en Derecho, 2020, año 9, no. 15, p. 10. https://tinyurl.com/2n2rk26f

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Ídem.

LORENZETTI, Ricardo L. y LORENZETTI, P., Derecho Ambiental, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2018, primera parte, cap. I y p. 11.

En ese contexto, como ya lo adelantamos, no podemos más que concordar con el énfasis de un determinado uso y concepción de la "sostenibilidad" o de lo "sostenible". Así, bien se ha dicho que:

Sostenibilidad es toda acción destinada a mantener las condiciones energéticas, informacionales, físico-químicas que hacen sostenibles a todos los seres, especialmente a la Tierra viva, a la comunidad de vida y a la vida humana, buscando su continuidad, y atender también las necesidades de la generación presente y de las generaciones futuras, de tal forma que el capital natural se mantenga y se enriquezca su capacidad de regeneración, reproducción y ecoevolución.<sup>17</sup>

Como lo apunta magistralmente el referido autor, usado como adjetivo, el término "se añade a cualquier cosa sin cambiar la naturaleza de la cosa... es solamente de acomodación y no de cambio... La sostenibilidad como sustantivo exige un cambio de relación con la naturaleza, la vida y la Tierra". 18

Es este justamente el gran aporte del ambiente y del paradigma ambiental en la relación con el desarrollo: este cambio de mirada, pues, no es optativo, cuando nos referimos a la armonizabilidad posible entre ambos extremos, bajo una mirada sistemática, integral y de largo plazo. Un uso como adjetivo o en sentido débil de la sustentabilidad o sostenibilidad (aquí equiparamos ambos términos a los fines del ensayo) no implica en ese marco -en efecto-posibilidad de armonizabilidad alguna capaz de preservar efectivamente el capital natural y la resiliencia ecológica en juego y así lo demuestran los numerosos informes científicos en la materia, entre ello lo que referimos en el punto anterior.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Ver la definición dada por Boff en: BOFF, Leonardo, "Sostenibilidad: intento de definición", *Silviano's weblog*, 2012. https://tinyurl.com/4tdd9n8j

BOFF, Leonardo, "Sostenibilidad: ¿adjetivo o sustantivo?", Silviano's weblog, 2011. https://tinyurl.com/e9sbkafu

Enunciado el enfoque y la tesis seguida en términos de armonizabilidad, veamos algunas concepciones históricas del término, en el marco de las controversias y aspectos interdisciplinarios salientes que resultan motivadores para profundizar el debate y el desarrollo específicamente jurídico.

Los órganos internacionales parecen apuntar -en la actualidad- al "desarrollo sostenible" concebido como un concepto amplio v multifacético, para lo cual se dispone al respecto un llamamiento universal a la acción "para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo". Ello, en función de los objetivos -conocidos como los "ODS"- que son parte de la Agenda 2030. 19 Se trata de movilizar importantes acciones (a nivel mundial, local y de las personas) y resultados en favor del "desarrollo sostenible", comprendiendo ello el acceso a la debida financiación, a opciones tecnológicas, la mejora de la aplicación a nivel nacional y el refuerzo de los liderazgos como de las instituciones, políticas y marcos reguladores. En el sitio mencionado se enfatiza que el desarrollo sostenible (en adelante DS) es aquél "capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades".

# Al respecto se postula que:

- El DS exige esfuerzos concentrados en construir "un futuro inclusivo, sostenible y resiliente para las personas y el planeta".
- Para alcanzar el DS es fundamental armonizar tres elementos básicos: "el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Estos elementos están interrelacionados y son todos esenciales para el bienestar de las personas y las sociedades".
- "La erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es una condición indispensable para lograr el desarrollo sostenible".

\_\_\_

Ver: NACIONES UNIDAS. Objetivos de desarrollo sostenible. https://tinyurl.com/4wvd5d42

El cumplimiento y éxito de esta agenda (de importantes necesidades de inversión anual) incluye la necesidad de políticas, alianzas múltiples, planes y programas donde se otorgue centralidad y efectividad al logro del "crecimiento económico sostenible, inclusivo y equitativo". Se enuncia así la necesidad de crear mayores oportunidades para todos, de reducir las desigualdades, la mejora de los niveles de vida básicos, el fomento del desarrollo social equitativo e inclusivo, sobre la base de una "ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas".

Cuando se correlaciona el DS con el cambio climático, también se enfatiza que:

- El cambio climático ya conlleva afectaciones importantes (por ej. a la salud pública, a la seguridad alimentaria e hídrica, a la migración, la paz y la seguridad) y debe tenerse en cuenta a los fines de no obrar regresivamente y de forma de permitir concretar mayores avances en el DS.
- Las inversiones en desarrollo sostenible ayudan a hacer frente al cambio climático (por ej. al reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y reforzar la resiliencia al clima). En sentido inverso, también se destaca que "las iniciativas en la esfera del cambio climático impulsarán el desarrollo sostenible". Se trata de "dos caras de la misma moneda que se refuerzan mutuamente", donde se postula que los ODS permiten abordar los factores desencadenantes del cambio climático.

Al menos en el plano teórico, retórico y del orden de los consensos no obligacionales, esta concepción supone la superación de la idea del desarrollo que resultó enfatizada hacia mediados del S. XX, que prácticamente la asimilaba con el crecimiento económico. En ese marco, adquirió peso discursivo y práctico la centralidad dada al desarrollo industrial, al consumo, a la democracia representativa y a los avances científico-técnicos, especialmente a la luz del camino –lineal- seguido por las economías avanzadas de occidente, cuyos estilos de vida son mediados por la apropiación de recursos, la eficiencia y la rentabilidad. Si bien surgieron posturas críticas y alternativas (por ej. los debates sobre

la dependencia), lo cierto es que "(...) estas posturas heterodoxas criticaron ácidamente la marcha del desarrollo en su tiempo", pero "(...) de todas maneras repetían ideas básicas como la importancia del crecimiento económico en tanto expresión de progreso material", apuntalado por el aprovechamiento de la riqueza ecológica subyacente e inherente a nuestra región. <sup>20</sup>

Sabido es que allá por principios de los 70's, comenzaron a cuestionarse estos conceptos y prácticas, resaltando los límites del crecimiento y al propio tiempo los planetarios, los impactos ambientales y sus previsibles o probables consecuencias.<sup>21</sup> La autora refiere así la injerencia de un sentido fuerte del DS que desde una idea del crecimiento como un medio -y no así como un fin en sí mismo-, asociado al compromiso con las generaciones presentes y futuras, a la par del respeto por la integridad de los sistemas naturales que permiten la vida en el planeta, se opone a un sentido débil, que "considera la posibilidad de un estilo de desarrollo sustentable a partir del avance y uso eficiente de las tecnologías". El primer sentido ha sido sostenido por diferentes organizaciones sociales y sectores ambientalistas a la vez que el segundo se asocia a las corporaciones y elencos gubernamentales, junto a otras

Como bien lo desarrolla y explica GUDYNAS, Eduardo en Desarrollo, Extractivismo y PostExtractivismo, texto obrante en https://tinyurl.com/pywhkn6d, destacando que aún no ingresaba en escena la cuestión ambiental.

Al decir de SVAMPA, M.: "(...) la incipiente crítica ambientalista contribuyó a cuestionar el desarrollismo imperante, al tiempo que envió claras señales hacia los países del sur, al plantear que el modelo de desarrollo industrial propio de los países del norte estaba lejos de ser universalizable". SVAMPA, M., "¿El desarrollo en cuestión? Algunas coordenadas del debate latinoamericano", en RIVERA T., Francisco y PINOL B., Andrea (Coords.), Saltar la barrera: crisis socio-ambiental, resistencias populares y construcción de alternativas latinoamericanas al neoliberalismo, Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz/Fundación Rosa, Luxemburgo, 2014, p. 66 y ss. Autora que a su vez apunta que en el contexto de la nueva fase de la globalización asimétrica la idea de desarrollo aparece ligado al paradigma extractivista, mencionando ciertas convergencias que dan forma al "extractivismo neodesarrollista".

"nociones engañosas, de amplia resonancia global", tales como las de "responsabilidad social empresarial (RSE) y gobernanza".

En ese escenario, en el contexto de debate actual que antes referimos, la propia noción del "desarrollo sostenible" comienza a enfatizar algunas notas y relaciones propias inicialmente trazadas hacia fines de los 80's,<sup>22</sup> pero ciertamente hoy día se complejiza a un nivel incompatible ya con un uso meramente adjetivado o débil de la sostenibilidad. Por lo mismo, podríamos decir que no da igual hablar de industria, desarrollo o consumo o de usos de los recursos. todo de tipo o adjetivados como "sostenibles", que en cambio proceder a plantear las condiciones básicas e insoslayables de "sustentabilidad" acreditadas en términos de integridad y resiliencia ecológica, según los casos, hechos y decisiones en consideración. La lógica de tal afirmación es más que clara: si estas últimas no se respetan o mejoran, aquellas pueden pasar a ser industrias, consumos, desarrollos, etc., fácilmente insostenibles. Parece un tema menor o un mero juego de palabras, pero no es así y este cambio de mirada (sobre donde ponemos el acento y como delimitamos lo principal de lo complementario) tiene un alto valor epistemológico y metodológico al enfatizar la condición sustantiva (y no meramente adjetivada) de la "sustentabilidad".

Al decir de Boff, que compartimos plenamente, la sostenibilidad como sustantivo sucede cuando nos hacemos responsables de proteger la vitalidad y la integridad de los ecosistemas.

El resguardo continuo de esta condición previa y permanente (en el sentido que ya hemos apuntado) es de observancia obligada a los fines de lograr conjugar y armonizar las amplias dimensiones y componentes hoy tutelados (con alcances humanos y no humanos) en las actuales concepciones postuladas del DS, donde se receptan ampliaciones del concepto de "comunidad vital", se manifiestan aperturas a nuevos enfoques (por ejemplo de tipo sistémicos, holísticos, integrales, interdisciplinarios), se consideran el presente y el futuro generacional, también lo viejo y lo nuevo a nivel cultural, estilos de vida alternativos y otros aspectos relacionados. La propia

179

ONU. A/42/427. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Nuestro futuro común".

Asamblea General de la ONU,<sup>23</sup> además de resaltar la perspectiva de la jurisprudencia de la tierra,<sup>24</sup> recientemente ha destacado este tipo de diversas y amplias dimensiones y relaciones del "desarrollo sostenible" (en sintonía con determinados antecedentes que más abajo citamos).

En este sentido allí se reconoce incluso que: "...el planeta Tierra y sus ecosistemas son nuestro hogar y que 'Madre Tierra' es una expresión común en diversos países y regiones", observando que algunos países contemplan incluso "los derechos de la naturaleza o la Madre Tierra en el contexto de la promoción del desarrollo sostenible". Se sostiene la necesidad de alcanzar "un justo equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras", para lo cual se afirma como necesario "promover la armonía con la naturaleza". La armonía con la naturaleza, en este sentido, indudable e insoslavablemente exige el respeto y mantenimiento continuo, integral y equilibrado de la condición -sine qua non y sustantiva- de la "sustentabilidad ecológica", del modo en que la hemos abordado y postulado en los párrafos anteriores. Se trata de un enfoque dirigido al interés y tutela de la naturaleza o del ambiente, sus componentes y bienes en sí mismos y a largo plazo. Este punto relevante, en efecto no se asume habitualmente como el prioritario a clarificar según los casos, sino que en muchos casos se postulan clichés del tipo que la industria, el consumo y el desarrollo deben ser sostenibles y respetuosos con el ambiente, pero con ello se soslaya que la sostenibilidad ecológicamente importa que tales actividades se mantengan dentro de cierto límite y umbral que se define prioritariamente desde otros intereses y parámetros (más de tipo sustantivos y no a título de adjetivos).

Existen algunas manifestaciones jurídicas (fuentes, informes, etc.) claves para el desarrollo del derecho internacional, convencional y estatal, que pueden tomarse como relevantes, dado que se fueron acercando o de algún modo presuponen directa o

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> ONU. A/RES/75/220, 21-12-20. "Armonía con la naturaleza".

ONU. A/71/266, Septuagésimo primer período de sesiones. Tema 19 h) del programa provisional. "Desarrollo sostenible: Armonía con la Naturaleza".

indirectamente o en su caso dan lugar a ideas o usos más sustantivos/fuertes -y no meras adjetivaciones- de la sustentabilidad (no obstante que pueda advertirse la presencia de algunas tensiones y contradicciones en los términos y conceptos empleados en cada caso).

Aquél sentido se advierte expreso o latente, emergente, sea por:

- i) Incluir referencias directas atendibles: por. ej. a ciertas relaciones o presupuestos afirmados respecto la naturaleza, o al vincular la noción de "sostenible" con visiones o variables amplias y perspectivas no reduccionistas, dirigidas también a la necesidad de evitar el deterioro del ambiente o ecológico, etc.; o
- ii) En su caso por considerar la necesidad también de realizar ciertas obligaciones y tareas -preservar, proteger, mejorar, etc.- que al fin de cuentas redundan en interés y tutela de la naturaleza o del ambiente en sí y a largo plazo, considerados de modo independiente o lo mismo aunque ello sea con el objetivo (inter) relacionado de lograr efectivizar -por tales medios- los derechos fundamentales de las generaciones presentes y futuras.

Entre tales expresiones o fuentes jurídicas, se destacan:

- a) El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, Naciones Unidas). En este instrumento internacional se reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para ".... El mejoramiento en todos sus aspectos...del medio ambiente" (art. 12°).
- b) <u>La Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente</u> <u>humano (ONU, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972).</u> Entre otros, el caso del principio 1: "El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de

- calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras...".
- c) Carta de la Naturaleza (ONU-1982). Afirma: "Consciente de que: a) La especie humana es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que son fuente de energía y de materias nutritivas, b) La civilización tiene sus raíces en la naturaleza, que moldeó la cultura humana e influyó en todas las obras artísticas y científicas, y de que la vida en armonía con la naturaleza ofrece al hombre posibilidades óptimas para desarrollar su capacidad creativa, descansar y ocupar su tiempo libre, Convencida de que: a) Toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral...".
- d) La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (ONU, 1987): informe "Nuestro futuro común". Donde entre otros aspectos se expresa: "...muchas tendencias del desarrollo actual hacen que sea cada vez mayor el número de personas pobres y vulnerables, y deterioran el medio ambiente. ¿Cómo podrá tal desarrollo ser de utilidad para el mundo del siglo próximo...?. La conciencia de estos hechos amplió nuestra visión del desarrollo. Acabamos viéndolo no ya en el contexto restringido del crecimiento económico de los países en desarrollo y nos dimos cuenta de que hacía falta un nuevo camino de desarrollo que sostuviera el progreso humano no solamente en unos pocos lugares...sino ya en todo el planeta y hasta en el distante futuro. De esta manera el "desarrollo duradero" se convierte no sólo en un objetivo de las naciones "en desarrollo", sino también de las naciones industriales" (p. 18, párrafo 10).
  - "Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El

- concepto de desarrollo duradera implica límites" (párrafo 27).
- e) CNUMAD, Río. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. A/CONF.151/26/Rev. 1, vol. 1, 1992). En cuanto a la declaración formulada, cabe destacar, entre otros: "Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. tienen derecho a una vida saludable v productiva en armonía con la naturaleza"; "Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras". Principio 4. "A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aisladas". Principio 7: "Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la cierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial. los Estados responsabilidades comunes pero diferenciadas...". Principio 15. "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certera científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". Principio 25. "La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables".
- f) El Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, ratificado por la Argentina en 1994, mediante la ley N° 24.375. Entre otros reconoce y considera el valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, como su importancia para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera.

- g) <u>La Carta de la Tierra (2000, www.cartadelatierra.org).</u> Entre otros, cabe citar los siguientes principios: "I. Respeto y cuidado de la comunidad de la vida. 1. Respetar la Tierra y la vida en toda su diversidad. a. Reconocer que todos los seres son interdependientes y que toda forma de vida tiene valor, independientemente de su utilidad para los seres humanos...II. Integridad ecológica. 5. Proteger y restaurar la integridad de los sistemas ecológicos de la Tierra, con especial preocupación por la diversidad biológica y los procesos naturales que sustentan la vida...".
- h) La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio + 20). Informe "El futuro que queremos". Refiere al desarrollo sostenible (aspectos económicos, sociales y ambientales) y afirma: "...4. Reconocemos que la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles y la promoción de modalidades de consumo y producción sostenibles, y la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social son objetivos generales y requisitos indispensables del desarrollo sostenible. Reafirmamos también que es necesario lograr el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas, que contribuve, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano y facilita al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y en ciernes". "(...)10. Reconocemos que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son
  - "(...)10. Reconocemos que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre. Reafirmamos que para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible necesitamos

instituciones de todos los niveles que sean eficaces, transparentes, responsables y democráticas".

- "...39. Reconocemos que el planeta Tierra y sus ecosistemas son nuestro hogar y que 'Madre Tierra' es una expresión común en muchos países y regiones, y observamos que algunos países reconocen los derechos de la naturaleza en el contexto de la promoción del desarrollo sostenible. Estamos convencidos de que, para lograr un justo equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras, es necesario promover la armonía con la naturaleza".
- "40. Pedimos que se adopten enfoques holísticos e integrados del desarrollo sostenible que lleven a la humanidad a vivir en armonía con la naturaleza y conduzcan a la adopción de medidas para restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra". "41. Reconocemos la diversidad natural y cultural del mundo y reconocemos también que todas las culturas y civilizaciones pueden contribuir al desarrollo sostenible".
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe titulado: "Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación v desarrollo" (OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 31 diciembre 2015). "58. Es evidente el vínculo entre el goce efectivo de los derechos humanos mayormente afectados por proyectos de desarrollo, explotación y extracción, y la protección y preservación del medio ambiente. Aunque ni la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos incluyen referencias expresas a la protección del medio ambiente, varios derechos de rango fundamental requieren, como una precondición necesaria para su ejercicio, una calidad medioambiental mínima, y se ven afectados en forma profunda por la degradación de los recursos naturales. Tanto la Declaración Americana como la Convención reflejan una preocupación prioritaria por la preservación de la salud y el bienestar del individuo, bienes jurídicos

protegidos por la interrelación entre los derechos a la vida, la seguridad de la persona, la integridad física, psíquica y moral, y la salud, y en esa medida refieren al derecho a un medio ambiente sano".

"59. El vínculo crucial entre la subsistencia del ser humano v el medio ambiente también ha sido reconocido en otros tratados e instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos. Sociales v Culturales; el Tratado de Cooperación Amazónica; la Carta Mundial de la Naturaleza; la Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. A nivel interamericano, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que ha sido firmado o ratificado por varios países de la región y entró en vigor en noviembre de 1999, recoge en su artículo 11, el derecho a un medio ambiente sano al establecer que: "1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación mejoramiento del medio ambiente".

"61. La CIDH ha subrayado también el vínculo directo entre la preservación de la integridad medioambiental y el acceso a las fuentes de subsistencia; citando la Carta Mundial de la Naturaleza, ha sostenido que 'la humanidad es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales de modo tal que se asegure el abastecimiento de energía y de nutrientes'…".<sup>25</sup>

También sostuvo recientemente la CIDH que: "...No sólo se debe prestar atención a la dimensión individual del derecho a un medio ambiente sano, también se requiere dotar de efectividad a su componente colectivo, en tanto interés de alcance universal e intergeneracional; asimismo se debe dar la debida protección a las

- j) De la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). La citada Opinión Consultiva no. 23-17 y el caso "Comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina". Entre otros puntos de interés se afirma que: "(...) Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. En este sentido, la Corte advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza no solo en sentencias judiciales sino incluso en ordenamientos constitucionales" (OC 23/17, párrafo 62) y en el caso antes referido se dijo: "(...) el derecho a un medio ambiente sano 'constituye un interés universal' y 'es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad', y que 'como derecho autónomo [...] protege los componentes del [...] ambiente, tales como bosques, mares, ríos y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza', no solo por su 'utilidad' o 'efectos' respecto de los seres humanos, 'sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta'. Lo anterior no obsta, desde luego, a que otros derechos humanos puedan ser vulnerados como consecuencia de daños ambientales".
- k) ONU, la Asamblea General, Septuagésimo cuarto período de sesiones Tema 19 i) del programa provisional. Desarrollo sostenible. Armonía con la Naturaleza. Informe del Secretario General (A/74/236, 26-07-19). Donde se afirma:

características propias del medio ambiente como bienes jurídicos en sí mismos, independientemente de la conexidad con su utilidad para los seres humanos (...)" (CIDH-REDESCA. *Empresas y Derechos Humanos: estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19*, 1 de noviembre de 2019).

"20. Los gobiernos federales v estatales v administraciones locales de todo el mundo están promulgando, cada vez más, leyes que reconocen los derechos de la Naturaleza y el mundo natural a existir y a prosperar. En muchos casos, estas nuevas leyes son el resultado de la colaboración entre las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de la sociedad civil, los legisladores y los órganos legislativos en un trabajo conjunto de elaboración, aprobación y aplicación de leves que reconocen a la Naturaleza como sujeto de derechos o persona jurídica protegida por ley. 21... han logrado expandir sus esfuerzos por obtener el reconocimiento judicial de los derechos de la Naturaleza y de las decisiones que protegen el mundo natural. Además, los países que ya han incorporado los derechos de la Naturaleza en su legislación están aplicando esos derechos mediante decisiones judiciales que protegen a la Naturaleza. 22. El derecho consuetudinario y las leyes indígenas siguen sirviendo de modelo para la extensión del derecho positivo occidental al respeto de la Naturaleza y sus derechos. Cada vez más grupos indígenas adoptan oficialmente medidas para incorporar en sus leyes de gobierno lo que desde hace mucho tiempo han asumido como el fundamento verdadero de la vida: los seres humanos forman parte del mundo natural v deben vivir en armonía con la Naturaleza".

# III. LA SUSTENTABILIDAD ECO-CÉNTRICA (SUSTANTIVA) COMO CRITERIO RECTOR

En mérito a los debates y puntos salientes que venimos tratando y afirmando en nuestra investigación, proponemos entonces que ha de enfatizarse (creativa y responsablemente y en cada disciplina según sus tópicos tratados) a la "sustentabilidad", en lo principal, como presupuesto y condición previa, permanente<sup>26</sup> y *sine qua non* 

Lo "permanente" no es cristalización, no coarta la evolución, la dinámica y adaptabilidad de los ecosistemas, pero sí importa hacer lo necesario para su no desaparición o grave afectación, respetando

de toda propuesta de desarrollo (y no como su mera adjetivación). Este criterio ecológico rector conlleva al menos y de modo inherente -respecto de los componentes ambientales, sistemáticamente considerados-:

- 1) la necesidad de evitar daños significativos a la naturaleza y a sus componentes y bienes; y
- 2) tareas de mantenimiento y mejoramiento –ante toda actividad humana fuente de graves afectaciones- del equilibrio ecológico (de sus reglas constitutivas y aseguradoras de la reproducción y realización de la vida), atendiendo para ello al respeto integral de su existencia, su estructura, funciones, ciclos y procesos evolutivos.

Habíamos dicho con anterioridad que en este ensayo apuntamos a sostener la idea de "sustentabilidad" no como adjetivación ni a modo de criterio unidimensional, sino como un parámetro sustantivo ecológico rector de todo análisis, considerando que de tal forma necesariamente se asienta en una perspectiva o enfoque sistémico, integral y multidimensional.<sup>27</sup>

las condiciones mencionadas en la definición de sustentabilidad dada en el punto II anterior.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> "(...) el ambiente se integra con una pluralidad de elementos (reconocibles en su individualidad como el agua, los animales, las plantas, etc.), de estructura heterogénea (algunos tienen vida [vgr.: animales], otros sólo tienen existencia, son inertes [vgr.: montañas]; algunos son naturales [vgr.: plantas], otros son artificiales, en el sentido de construidos por el hombre [vgr.: edificios]; algunos son materiales [vgr.: agua], otros son inmateriales o ideales [vgr.: la "belleza" de un panorama]), que conforman un sistema (caracterizado por su autonomía, la regularidad de sus criterios de funcionamiento y su capacidad regenerativa), al punto que la alteración sustancial de alguno de sus elementos o componentes habrá de repercutir indefectiblemente en el conjunto" (ROSATTI, H., "La tutela del medio ambiente en la constitución nacional argentina", en ALONSO REGUEIRA, Enrique, et. al., El Control de la Actividad Estatal II, 1a. edición para el profesor, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2016, pp. 810/814. Esta visión amplía el control constitucional y el convencional. Al

De la mano con esta mirada sistemática, a la vez sustantiva y de sentido fuerte de la "sustentabilidad", resulta más que claro que el enfoque del "ecocentrismo" y el resultado combinado de un criterio de "sustentabilidad eco-céntrica", en su justo quicio y equilibrado marco de actuación, ciertamente puede aportar o acentuar importantes giros o refuerzos metodológicos en materia interpretativa y aplicativa respecto de las fuentes jurídicas vigentes en el sistema constitucional de los estados nacionales.

Es que, como lo apunta Rosatti (nota 27), el bien jurídico constitucionalmente protegido es "el equilibrio ambiental", lo cual conlleva proteger aquellos elementos que integran la cadena biológica que "el hombre no inventó sino que heredó", que son parte del sistema que integramos pero del que "no somos dueños". Por ende, el hombre: "en tanto que no es el creador de la naturaleza, tampoco puede ser el justificador intelectual de su protección o desprotección". Con lo cual, dado aquél bien jurídico protegido, a todo evento resulta que: "en nombre de 'cierta' calidad de vida humana no podría convalidarse (ni ética ni jurídicamente) el perjuicio al equilibrio ambiental ni el menoscabo a la diversidad biológica". Con excelente síntesis nos dice el autor seguido que se trata de "asegurar la aptitud del entorno", por lo que la propia cláusula constitucional tuteladora (del derecho al ambiente sano) requiere:

Desde el punto de vista científico, considerar al ambiente no sólo como un conjunto de

\_

decir de Peña Chacón: "La objetivación del principio constitucional de razonabilidad permea al entero ordenamiento jurídico, a lo cual por supuesto, no escapa el propio derecho ambiental y sus principios rectores, entre ellos: preventivo, precautorio, indubio pro natura, contaminador-pagador, reparación integral, progresividad, no regresión, y especialmente, sostenibilidad ecológica y resiliencia. Por ello, toda actuación en materia ambiental, así como toda normativa con incidencia en los sistemas ecológicos, no puede desvincularse, bajo ninguna circunstancia, de este principio sin incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por violación al criterio de razonabilidad, o bien, de ilegalidad(...)" (ver artículo citado en la bibliografía).

elementos sino -básicamente- como un conjunto de complejas relaciones cuyo equilibrio debe ser mantenido (...) desde el punto de vista metacientífico (o filosófico), considerar al hombre involucrado (y por tanto "comprometido") en la protección de la 'casa grande' (...).

De este modo no podemos más que enfatizar el carácter científico, sistemático, protectorio y garantista (maximiza los límites y vínculos frente al ejercicio del poder público o privado) de la noción combinada de "sustentabilidad ecocéntrica" así postulada en este marco de debate, sobre todo en tanto criterio dirigido a la tutela de los bienes, sistemas y componentes ambientales y naturales implicados como intereses también en sí mismos. Esta nota, como lo venimos resaltando, está reflejada dentro de la propia racionalidad garantista de los sistemas constitucionales involucrados, considerando al efecto el marco normativo de sus cláusulas ambientales o ecológicas (ver nota 13).<sup>28</sup>

Además, ello no quita, sino que por lo contario asume, la presencia de un enfoque dialéctico y de fundamentación respecto de los propios derechos humanos o fundamentales: el enfoque ecocéntrico, permite incorporar la posición de la naturaleza en el propio discurso de los derechos humanos, y como bien lo sintetiza la doctrina que compartimos (ver nota 31), lo hace sin discutir la existencia de intereses antropocéntricos asociados (los incorpora como parte de las relaciones tuteladas en el mundo natural) receptando a tales efectos las tensiones subyacentes en tales vínculos humanos y no humanos.

Este es un espacio que se advierte clave para avanzar en la mentada metodología jurídica garantista, asumiendo el debido

191

Buenos Aires, 2019, p. 28).

Marcelo López Alfonsín, en este orden de consideraciones, también destaca las injerencias paradigmáticas, valorativas y sistemáticas que recaen contemporáneamente sobre el Derecho en nuestra materia, con las resignificaciones, equilibrios y cambios aparejados (LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo, *Derecho Ambiental*, Astrea,

tratamiento de tales tensiones y conflictos. Con ello se apunta a sostener que de tal forma se abren las puertas a otro tipo de debates y exigencias, donde en situaciones de colisión entre los intereses en juego se ha de exceder el tan repetido criterio economicista de mera utilidad o rentabilidad humana (la lógica costo-beneficio), para en cambio pasar a considerar la injerencia de otras fundamentaciones, como aquellas que resguardan los componentes naturales en juego, con sus valores intrínsecos o propios como parte del sistema ambiental o natural.

Bajo la comunión de tales conceptos y relaciones, resulta entonces claro que aun manteniéndose el intérprete dentro de los límites textuales de las cláusulas que concretan el reconocimiento del derecho al ambiente sano (ver nota 13), se facilita de este modo un mejor entendimiento de los diversos contenidos, alcances, componentes e interrelaciones tuteladas. En ese marco, una visión fuerte y sustantiva de sustentabilidad, actúa así como basamento necesario y sine qua non del desarrollo y de la planificación económica, social, política, cultural, ambiental. Consustanciada con el ecocentrismo, logra en efecto articular en conjunto un sólido criterio ecológico armonizador y rector frente a las decisiones institucionales (y con ello las jurídicas) valoradas como relevantes (por ej. en cuanto al desarrollo, a la tutela de los derechos, de los DESCA, sus relaciones, ante las múltiples tensiones y conflictos en juego, etc.). Ello, en términos de no poder soslayarse la necesidad de concretar y conjugar una tutela objetiva, garantista y protectoria de los componentes, sistemas y bienes naturales o vitales como intereses en sí mismos valiosos. Ello, incluso a los propios fines buscados por las cláusulas constitucionales y convencionales en juego: es que sin este presupuesto basal no hay auténtico espacio -a largo plazo- para el derecho al ambiente sano, el derecho al desarrollo humano y sostenible, para la industrial, el consumo, etc.

La delimitación, en ese marco (protectorio, garantista, precautorio, preventivo, solidario, intergeneracional y donde juegan los múltiples otros principios ambientales) del justo y correcto entendimiento y encauzamiento del "desarrollo integral", tiene lugar a partir de una concepción no (solo) adjetivada de aquella sustentabilidad, que contemple en cada caso su obligada

observancia y tutela incluso a título de presupuesto científico y cual condición jurídica *sine qua non*, permanente e insoslayable para el logro de los fines ecológicos buscados por los sistemas constitucionales y convencionales de interés (ver nota 13), entre ellos la protección de la biodiversidad y la resiliencia ecológica en sentido intergeneracional e interespecífico. Sus alcances, en términos de necesidad de adecuada fundamentación científica y lo mismo en clave de mayores garantías, logran superar posturas más reduccionistas, que solo tienen en cuenta intereses propiamente humanos, quedándose de tal forma a mitad de camino y enmarcadas en un discurso autorreferencial y contradictorio.

Del precedente antes citado de la Corte IDH, bien se extrae que de estos presupuestos y consideraciones también se facilita la reconfiguración racional (sin necesaria ruptura) y la debida ampliación jurídica interpretativa y realizadora vinculada a las cláusulas constitucionales relativas al derecho al ambiente sano.<sup>29</sup> Estas resultan comprensivas, de tal modo, de una tutela equilibrada de los derechos humanos ambientales (considerando a las generaciones presentes y futuras) junto a los intereses y posiciones

-

Se concuerda con lo expuesto por Daniela Velázquez en cuanto a que el derecho al medio ambiente sano, como derecho autónomo, puede auspiciar de nexo entre el derecho ambiental y otros enfoques (por ej. la teoría de los derechos de la naturaleza), complementando ambas teorías y enriqueciéndolas: "Pensar hoy en el derecho ambiental por fuera de lo humano es una necesidad que debe de traducirse como una obligación" (en "La autonomía del Derecho al Medio Ambiente Sano como nexo entre el derecho ambiental y los derechos de la naturaleza -Parte II-", publicado en Diario Ambiental Nro. 258 - 26.09.2019, dpicuantico.com). Aclaramos que nuestra posición, como lo venimos afirmando, no necesariamente tales enfoques, sino que como lo afirmamos de modo similar anteriormente (ver nota 7), es necesario que el intérprete agote las posibilidades protectorias y de armonización y realización en la materia, en este caso en una sintonía antropoecocéntrica que el propio sistema jurídico constitucional racionalmente contempla a los fines buscados (por ej. el caso del art. 41 de la Constitución Federal Argentina) y que se exhibe sin problemas una vez que se efectúa un escrutinio en profundidad de la temática estudiada.

jurídicas que corresponde reconocer a los demás seres vivos y componentes naturales con los que se comparte el planeta, que también se estiman merecedores, dignos, de tutela por parte de los sistemas de justicia a los mismos fines buscados. El reconocimiento político, ético, social y jurídico alcanzado en cuanto a su importancia intrínseca e independiente -de su valoración humana-otorga adecuado sentido y basamento a las pretensiones de "sustentabilidad eco-céntrica" dirigidas a resguardar su existencia y regular evolución, según sus leyes naturales respectivas (perspectiva que también contempla y tutela al ser humano, como parte del sistema natural y ambiental).

Se ha ido concretando en esta línea una clara expansión de enfoques más tuteladores, atendiendo a la situación jurídica (nuevas subjetividades) reconocida a lagos, ríos, glaciares, animales y otros componentes, bienes y sistemas naturales, en un conjunto de miradas emergentes que se van desmarcando de conceptos más arraigados en el campo jurídico (por ej. en Ecuador, India, Nueva Zelandia, Colombia, Argentina, entre otros).<sup>30</sup>

A ello se debe sumar, como lo venimos señalando, el concepto de "objetivación del derecho ambiental", bien apuntado por Peña Chacón (ver artículo citado en la bibliografía), que contempla la vinculación a la ciencia y a la técnica y que consiste en la obligación de acreditar estudios técnicos y científicos previos a la toma de decisiones en esta materia, respetando el deber (frente a toda situación en donde pueda resultar afectado el ambiente) de contar con suficientes basamentos técnicos y científicos serios, exhaustivos y comprehensivos que garanticen la sostenibilidad y resiliencia de los sistemas ecológicos.

La doctrina (ver nota 29), considera también la injerencia de una nueva ética planetaria que amplía las fronteras de la "Justicia Ecológica" en tutela de las especies con las cuales el ser humano con toda obviedad comparte el planeta. Es que todos los seres vivos

194

-

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Ver: BERROS, María Valeria y COLOMBO, Rafael, "Miradas emergentes sobre el estatuto jurídico de los ríos, cuencas y Glaciares", Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente. Ouarterly Journal of Environmental Law, 2017, no. 1.

se relacionan con la conservación, protección y restauración de la salud e integridad de los ecosistemas y es este un tópico que, a partir de nuevas demandas, contemporáneamente interesa e impacta con mayor fuerza en el mundo del derecho y motiva la persecución de una mayor justicia global (de tipo ecológica, ambiental, climática, social y en sus relaciones). Ello implica superar otras visiones, al cuestionar o tensionar el lugar y el rol del ser humano en términos de moralidad, dignidad y de tutela exclusivas del derecho.

Emerge pues un enfoque eco-céntrico en la propia fundamentación de los derechos humanos.

Como lo expone Zambrano, "el ecocentrismo, partiendo de una visión holística de lo humano, propone ampliar nuestras reflexiones sobre la comunidad moral, cuestionando la idea antropocéntrica del daño y, con ello, nuestra exclusividad como sujetos de derechos". El autor, con buen tino, expone:

(...) la fundamentación tradicional de los derechos humanos ha partido de una mirada liberal-antropocéntrica, pero esto no ha sido ni tiene por qué ser así. Nuevas demandas sociales impulsando otras fundamentaciones de los derechos humanos (...) Bajo el ecocentrismo la naturaleza tiene una visión dialéctica (...) a diferencia de su tratamiento instrumental-antropocéntrico pasa a tener papeles activos y pasivos en la relación con el ser humano. Su enfoque es teleológico, se centra en los ciclos vitales de la naturaleza y apuesta por una justicia ecológica que mira hacia los procesos biogeoquímicos y físicos que crean las condiciones que permiten la vida sobre la tierra y de los cuales el ser humano es parte (...).31

MONTALVÁN ZAMBRANO, Digno, "Antropocentrismo y ecocentrismo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales,

La naturaleza conlleva hoy día, pues, otra mirada jurídica emergente y cada vez más pregonada, en una postura que se advierte coherente con la visión de la sustentabilidad que venimos enfatizando y que muestra grandes ventajas metodológicas en su articulación con el enfoque eco-céntrico, extendiéndose asimismo a la tutela de los derechos fundamentales conectados y receptando y dando tratamiento a las tensiones subyacentes en un marco y trasfondo común de tipo ecológico de análisis.

La nueva (y para ciertas culturas vieja) mirada de tutela de la naturaleza en análisis, se interrelaciona -y necesariamente comprende- el mundo humano (aunque también resulta independiente de la valoración humana). A la par, requiere concretar, observar y tutelar pretensiones y presupuestos (científicamente fundados) dirigidos a garantizar su existencia y regular funcionamiento, de modo que pueda efectivamente prosperar y evolucionar sin graves perturbaciones derivadas de las actividades humanas. La existencia integral de la naturaleza y sus componentes, la regeneración de los ciclos vitales, funcionamiento de los ecosistemas -como muy bien lo sistematiza el art. 71° de la Constitución de Ecuador- ingresan como capítulos de un constitucionalismo transformador regional que asume que el derecho debe tutelar -entre muchos otros factores y según la posición de que se parta- el respeto de los ciclos eco-sistémicos y de los ciclos bio-geo-químicos que nos permitan seguir habitando la tierra. Las tareas ecológicas del Estado (presentes ya, como lo dijimos, en las constituciones que tutelan el derecho al ambiente sano) no pueden dejar de ocuparse, pues, de la necesaria conexión entre sistemas jurídicos y sistemas ecológicos, atendiendo al respeto de las leyes, procesos y ciclos naturales esenciales a los fines protectorios y garantistas buscados.

Este enfoque necesariamente importa lograr asegurar la sostenibilidad ambiental (por ej. protegiendo con mayor énfasis

<sup>2021,</sup> año 23, no. 46, pp. 505-527. En un orden relacionado, sobre la ecologización de los derechos humanos, ver el "informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio saludable y sostenible" (ONU, A/73/188).

garantista los ecosistemas, la resiliencia ecológica, la biodiversidad), por medios que acentúan el presupuesto efectivo de lograr la armonía con la naturaleza. Como se ha venido afirmando en los pronunciamientos que hemos mencionado en el punto anterior, este parecer resalta y enfatiza con mucha mayor fuerza la importancia de las soluciones basadas en la naturaleza y sus valores intrínsecos para acometer los objetivos relacionados con el problema ecológico y el cambio climático en general, <sup>32</sup> que por supuesto también afectan a los derechos fundamentales humanos, individuales y colectivos.

Esta tutela atraviesa el antropocentrismo, el sentientismo, el biocentrismo, el ecocentrismo y otros enfoques, dentro de la problemática y las búsquedas propias del campo de la ética ambiental. En definitiva, múltiples enfoques pueden converger en valorar bosques, montañas, junglas, ríos y otros componentes naturales. También pueden valorar la justicia intra e intergeneracional y para otras especies.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Cabe notar las siguientes consideraciones y razones afirmadas en sintonía con este enfoque: "(...) varios países consideran que la Madre Tierra es la fuente de toda vida y sustento y que esos países consideran que la Madre Tierra v la humanidad forman una comunidad viviente de seres interrelacionados interdependientes... Observando la importancia de asegurar la integridad de todos los ecosistemas, incluidos los océanos, y la protección de la biodiversidad, reconocida por algunas culturas como la Madre Tierra, y observando también la importancia que tiene para algunos el concepto de "justicia climática", al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático...Observando también que la ciencia del sistema Tierra desempeña una función importante en la promoción de un enfoque holístico para alcanzar desarrollo sostenible armonía en naturaleza reconociendo la necesidad de conocimientos científicos sobre los efectos de las actividades humanas en los ecosistemas con objeto de promover y conseguir una relación equitativa, equilibrada y sostenible con la Tierra, Reconociendo las disparidades en cuanto a la disponibilidad de datos estadísticos básicos sobre las tres dimensiones del desarrollo sostenible..." (ONU. A/RES/75/220, 21-12-20. "Armonía con la naturaleza").

La teoría del "valor intrínseco" resulta comprensiva de la humanidad y otros animales sintientes y de la naturaleza en sí misma. Incluso se ha manifestado una fuerte tendencia en ese campo a postular el valor de la naturaleza como un valor precedente, <sup>33</sup> que claramente contrasta con las pretensiones ligadas a su uso instrumental. Otros sostienen que el desafío primario que enfrentamos no es tanto el de preservar y proteger sistemas estables y equilibrados, sino cómo aprender y saber lidiar con el cambio. La ironía, es que los cambios más dramáticos en la materia no son externos, sino que responden al flujo del corazón de nuestras sociedades (y los costos no pueden ni deberían seguir siendo pasados a otras generaciones, a otras naciones o a la naturaleza misma, la cual ciertamente se hará sentir).

Cerramos el ensayo, rememorando algunas manifestaciones trascendentes efectuadas por la Corte Suprema de Justicia del Estado Argentino<sup>34</sup> (CSJN), jurisprudencia que se advierte en plena sintonía con varios de los presupuestos y las visiones tratadas en este punto del ensayo. La CSJN sostuvo:

(...) el ambiente no es para la Constitución Nacional un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible...El acceso al agua potable es un derecho cuya tutela implica modificar la visión según la cual la regulación jurídica del agua se basa en un modelo antropocéntrico, puramente dominial dado que el paradigma jurídico que ordena la regulación del agua es eco-céntrico, o sistémico, y no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estaduales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la ley general del ambiente.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Ver: JAMIESON, D., *Ethics and the Environment. An Introduction*, CUP, Cambridge, 2008, pp. 83, 155, 190 y ss.

Los extractos son de los autos: "Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" (ver bibliografía).

(...) la caracterización del ambiente como 'un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de indivisible' común uso e sustancialmente el enfoque del problema, que no solo debe atender a las pretensiones de las partes sino que exige una consideración de intereses que exceden el conflicto bilateral para tener una visión policéntrica, ya que son numerosos los derechos afectados. Por esa razón, la solución tampoco puede limitarse a resolver el pasado, sino, y fundamentalmente, a promover una solución enfocada en la sustentabilidad futura, para lo cual se exige una decisión que prevea las consecuencias que de ella se derivan

Las personas físicas y jurídicas pueden ciertamente ser titulares de derechos subjetivos que integran el concepto constitucional de propiedad, amparados en los términos y con la extensión que les reconoce el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de la Corte. Mas también deben considerar que ese derecho individual debe ser armonizado con los derechos de incidencia colectiva (artículos 14 v 240 del Código Civil y Comercial de la Nación) para asegurar que el ejercicio de la industria lícita sea sustentable (artículos 1°, 2° y 4° de la Lev General del Ambiente 25.675). Todo ello en consideración de los objetivos generales de bien común, como aquel que la comunidad internacional ha trazado para garantizar 'modalidades de consumo y producción sostenibles' en la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible(...).

## IV. CONCLUSIONES

- 1. Tenemos hoy consagrado en numerosos ordenamientos el derecho a disfrutar de un ambiente sano y equilibrado (ver nota 13). Tanto el derecho-deber como el ambiente y los componentes contemplados en cada caso legislado, han de perdurar para las próximas generaciones, debiendo así el ambiente y la naturaleza siempre aptos v sostenibles.<sup>35</sup> resultar Estas constitucionales, entonces, dicen y obligan mucho más de lo que parece a primera vista (por ej. obrando desde un enfoque meramente antropocéntrico, economicista, productivista, etc.) y ello permite receptar (otras) miradas y concepciones más tuteladoras en términos protectorios y garantistas, sobre todo cuando se observa el conjunto (y el funcionamiento armónico) de los derechos, deberes, principios y bienes sistemáticamente entrelazados y abarcados por aquellas cláusulas constitucionales o en su caso convencionales.
- 2. No es posible asimilar o encorsetar al desarrollo con el mero crecimiento económico u otra variable unidimensional, ni es dable (en el contexto de los debates y propuestas que hemos reflejado) por dicha vía sostener la comprensión o realización del derecho de nuestros sistemas jurídicos contemporáneos minando sus afirmaciones y sentidos alternativos racionalmente consagrados en estas etapas textuales. Tal el caso de la idea de "sustentabilidad" o de lo "sostenible", que pueden adquirir alcances más protectorios y garantistas al no resultar meras adjetivaciones del desarrollo.
- 3. El gran aporte de la valorización del ambiente y lo mismo del paradigma ambiental en la relación con el desarrollo es un cambio de mirada, que articula un criterio de armonizabilidad entre ambos

A tales efectos, como lo sostuvimos al inicio, no puede adoptarse – metodológicamente- ni un sentido lábil/débil, ni pretendidamente neutral o universal, ni tampoco unilineal o unidimensional tanto en relación al desarrollo, como al ambiente, a sus relaciones y lo mismo en lo que se refiere a la "sustentabilidad" o a la configuración y aplicabilidad de las categorías jurídicas receptadas por los sistemas jurídicos en la materia (derechos, deberes, reglas, principios, garantías, etc. y sus relaciones, previstas por las cláusulas ambientales o ecológicas –nota 13-).

extremos sin limitarse al uso como adjetivo o en sentido débil de la sustentabilidad. Este último recurso, tomado como criterio principal y no a título complementario, no implica en efecto el logro de armonizabilidad alguna capaz de preservar (según sus leyes) el capital natural o la resiliencia ecológica en una consideración intergeneracional o de largo plazo. Armonizar los elementos básicos del desarrollo sostenible (el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente) requiere de modo primigenio y como presupuesto y condición sine qua non tutelar siempre (objetiva y científicamente) un sentido fuerte y una concepción sustantiva de la "sustentabilidad" a modo de criterio ecológico rector (aspecto que logra enfatizar en mayor grado la aplicabilidad -en los casos y políticas de interés- de los principios, las exigencias y los resguardos ambientales, de los presupuestos mínimos de protección, entre otros aspectos similares). El debate pasa a centrarse en la reunión de condiciones insoslayables y científicamente fundadas de "sustentabilidad" (según los casos) medida en términos de integridad y resiliencia ecológica. El criterio exige así enfatizar en los procedimientos previos -de la democracia ambiental- la comprobación de la debida y previa condición y/o presupuesto enunciado (una suerte de umbral de sustentabilidad ecológica a sortear y acreditar en cada caso de interés colectivo relevante). El ambiente y la naturaleza deben pues siempre e indudablemente resultar y mantenerse aptos y sostenibles (lo cual permite tutelar soluciones enfocadas en la naturaleza -como întereses en sí mismos-, en la capacidad de carga, en los principios ambientales de precaución y prevención, entre otros). La sostenibilidad como sustantivo, entonces, sucede cuando nos hacemos responsables de proteger efectivamente la vitalidad y la integridad de los ecosistemas (al decir de Boff).

4. El resguardo y mejoramiento continuo de esta condición previa y permanente de sustentabilidad ecológica (clave dentro del territorio y para las tareas de los Estados) es de observancia obligada a los fines de lograr conjugar, realizar y armonizar efectivamente las amplias dimensiones y componentes que hoy se pretenden tutelar con alcances protectorios y garantistas (de humanos y no humanos) por parte de los ordenamientos constitucionales y convencionales (sumada la legislación ambiental). Algunas manifestaciones

jurídicas (fuentes, informes, etc.) relevantes, que hemos sintetizado, se fueron acercando o de algún modo presuponen esta idea fuerte y no adjetivada de sustentabilidad como criterio ecológico rector (por ej. al incluir referencias directas relacionadas o por considerar la necesidad también de realizar ciertas tareas -preservar, proteger, mejorar, etc.- que redundan en interés y tutela de la naturaleza o el ambiente como intereses en sí mismos, sea ello de modo independiente o lo mismo aunque ello tenga lugar con el objeto de efectivizar derechos fundamentales de las generaciones presentes o futuras).

5. Una aproximación eco-céntrica nos habilita mejor a concentrar nuestra atención en un aspecto crucial de la ecología y de aquél criterio rector: los límites -bien apuntados por los científicos de la naturaleza- de la explotación humana de los bienes comunes, vitales o ecológicos, resguardándolos como intereses valiosos por sí mismos. El presupuesto científico de "sustentabilidad ecológica" como criterio rector conecta así con el enfoque del ecocentrismo. A través del reconocimiento implicado de los deberes de la humanidad hacia la naturaleza, ambos enfoques combinados se vuelven centrales para el abordaje y la resolución de las crisis contemporáneas acarreadas. Su importancia se advierte y asienta en razones éticas, evolutivas, espirituales y ecológicas.<sup>36</sup>

"Ecocentrism reminds us that the ecosphere and all life is

1, pp. 35-41).

precautionary approach towards all the systems that constitute the ecosphere" (WASHINGTON, Haydn, "Why ecocentrism is the key pathway to sustainability", The Ecological Citizen, 2017, vol. 1, no.

interdependent and that both humans and non-humans are absolutely dependent on the ecosystem processes that nature provides...An anthropocentric conservation ethic alone is wholly inadequate for conserving biodiversity...every species and every organism living today got here through the same long struggle for existence. This logically leads both to empathy for our fellow inhabitants (who have, like us, managed to make it so far) and to humility, because in this process we are no different from the others. And ecology teaches humility in another way, because from it we recognize that we do not know everything about the world's ecosystems, and never will. This leads quite naturally to a

- 6. La idea de "sustentabilidad" (no como adjetivación o criterio unidimensional) tomada a modo de parámetro ecológico (objetivo y científico) rector de todo análisis, en combinación creativa con aproximación, involucra necesariamente otra perspectiva o enfoque sistémico, integral y multidimensional que maximiza la comprensión sistemática y racional y las propiedades protectorias y garantistas del sistema jurídico (en términos de la tutela de derechos, deberes, bienes y garantías fundamentales, en el marco de los derechos estatales y convencionales que receptan cláusulas ambientales -nota 13-). Para avanzar en tales tareas, ha de tomarse en lo principal y como presupuesto y condición de tipo permanente y sine qua non de toda política de desarrollo, asegurar según los casos: a) la evitación de daños significativos a la naturaleza y sus componentes y bienes; y b) el mantenimiento y meioramiento -- ante toda actividad humana fuente de graves afectaciones- del equilibrio ecológico (de sus reglas constitutivas y aseguradoras de la reproducción y realización de la vida), atendiendo para ello al respeto integral de su existencia, su estructura, funciones, ciclos y procesos evolutivos.
- 7. La injerencia del enfoque del "ecocentrismo" ciertamente puede aportar o acentuar importantes giros metodológicos en materia interpretativa respecto de las fuentes jurídicas vigentes, facilitando el entendimiento de los contenidos y alcances de aquella visión fuerte de la sustentabilidad como base del progreso y la planificación económica, social, política, cultural, ambiental y lo mismo de todo avance jurídico en la materia, delimitando al efecto el justo y correcto entendimiento del "desarrollo integral y sustentable", a partir del énfasis puesto en sus presupuestos y condiciones insoslayables y de tipo permanentes. Una visión fuerte sustantiva de "sustentabilidad" consustanciada con ecocentrismo, articula un criterio ecológico armonizador y rector frente a las decisiones institucionales (y con ello las jurídicas) relevantes en materia de tutela (autónoma o interrelacionada) de componentes, sistemas y bienes naturales, a los fines ecológicos buscados por los sistemas constitucionales de interés
- 8. No podemos más que enfatizar el carácter sistemático, integral y el potencial jurídico protectorio y garantista de la noción de

"sustentabilidad ecológica" y lo mismo de la combinación y simbiosis entre "sustentabilidad y ecocentrismo" así postuladas en este marco de debate, sobre todo en cuanto criterios dirigidos a la tutela de los bienes, sistemas y componentes ambientales y naturales implicados como intereses también valiosos en sí mismos, sin dejar de lado -a la vez- una fundamentación o enfoque ecológico o ecocéntrico en los propios derechos fundamentales humanos tutelados.

- 9. Estas notas y combinaciones protectorias de conjunto, como lo venimos resaltando, están reflejadas dentro de la propia racionalidad garantista de los sistemas constitucionales involucrados, considerando al efecto el marco normativo de sus cláusulas ambientales o ecológicas y sus armonizaciones trazadas.
- 10. Las tareas ecológicas del Estado (presentes ya, como lo dijimos, en las constituciones que tutelan el derecho al ambiente sano) no pueden dejar de ocuparse, pues, de la necesaria conexión entre sistemas jurídicos y sistemas ecológicos, atendiendo al respeto de las leyes, procesos y ciclos naturales esenciales a los fines protectorios y garantistas buscados de conjunto.

## V. BIBLIOGRAFÍA

## **Doctrina**

- ALONSO REGUEIRA, Enrique, et. al., El Control de la Actividad Estatal II, 1a. edición para el profesor, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2016.
- BUNGE, Mario, Las ciencias sociales en discusión. Una perspectiva filosófica, en PONS, Horacio (Trad.), Ed. Sudamericana, Buenos Aires. https://tinyurl.com/3a8rm4ct
- DE OLIVEIRA, José Anselmo y CAVALCANTE LEMOS CARDOSO, Plauto (Orgs.), O direito médico e a pandemia do COVID-19. Consequências hoje e o depois: Anais / I Congresso Internacional Online de Direito Médico da SODIME CONIDIME, IPK, Belo Horizonte, 2021

- FELLOWS, M. y THOMAS, Becky, 50 conceptos y desafíos de la ecología, Blume, Barcelona, 2020.
- FERRAJOLI, L. Constitucionalismo más allá del Estado, Trotta, Madrid, 2018.
- FERRAJOLI, L., *Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la Democracia*, Trotta, Madrid, 2011.
- FERREYRA, Raúl Gustavo, *Notas sobre Derecho constitucional y garantías*, Ediar, Buenos Aires, 2016.
- GUDYNAS, Eduardo en *Desarrollo, Extractivismo y PostExtractivismo*. https://tinyurl.com/pywhkn6d
- HÄBERLE, Peter, Sobre el principio de la paz. La "cultura de la paz". El tópico de la teoría constitucional universal, 1 ed., IIJ-UNAM-Ediar, México, 2021.
- JAMIESON, D., *Ethics and the Environment. An Introduction*, CUP, Cambridge, 2008.
- LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo, *Derecho Ambiental*, Astrea, Buenos Aires, 2019.
- LORENZETTI, Ricardo L. y LORENZETTI, P., *Derecho Ambiental*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2018.
- MADOERY, Oscar, Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias, UNTDF, Ushuaia, Argentina, 2016.
- MARTÍNEZ LAZCANO, Alfonso Jaime (Coord.), Parámetros Convencionales de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, Tirant lo Blanch, México, 2021.
- MORALES, Enrique (Coord.), Garantismo. A veinte años de Notas sobre Derecho constitucional y garantías, Ediar, Buenos Aires, 2022.
- RIVERA T., Francisco y PINOL B., Andrea (Coords.), Saltar la barrera: crisis socio-ambiental, resistencias populares y construcción de alternativas latinoamericanas al neoliberalismo, Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz/Fundación Rosa, Luxemburgo, 2014.

## Hemerografía

BERROS, María Valeria y COLOMBO, Rafael, "Miradas emergentes sobre el estatuto jurídico de los ríos, cuencas y Glaciares", *Rivista Quadrimestrale di Diritto* 

- dell'ambiente. Quarterly Journal of Environmental Law, 2017, no. 1, pp. 32-72.
- MONTALVÁN ZAMBRANO, Digno, "Antropocentrismo y ecocentrismo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 2021, año 23, no. 46, pp. 505-527.
- MONTANI, Guido, "The Ecocentric Approach to Sustainable Development. Ecology, Economics and Politics", *The Federalist*, 2007, año XLIX, no. 1, p. 12. https://tinyurl.com/8yzmbjfs
- NONNA, Silvia, *et. al.*, "Derecho ambiental sostenible. Breve análisis de la situación normativa en Argentina, Cuba, México y Uruguay", *Pensar en Derecho*, 2020, año 9, no. 15, pp. 9-73. https://tinyurl.com/2n2rk26f
- PEÑA CHACON, Mario, "Diálogo entre sistemas ecológicos y jurídicos. Doctrina en dos páginas". *Diario Ambiental*, no. 249 11.07.2019. dpicuantico.com
- VELAZQUEZ, Daniela Belén, "La autonomía del Derecho al Medio Ambiente Sano como nexo entre el derecho ambiental y los derechos de la naturaleza (parte II)", *Diario Ambiental*, no. 258 26.09.2019. dpicuantico.com
- WASHINGTON, Haydn, "Why ecocentrism is the key pathway to sustainability", *The Ecological Citizen*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 35-41.

# Informes, pronunciamientos e instrumentos emanados de organismos internacionales

- ONU. A/42/427. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Nuestro futuro común".
- ONU. A/71/266, Septuagésimo primer período de sesiones. Tema 19 h) del programa provisional. "Desarrollo sostenible: Armonía con la Naturaleza".
- ONU. A/73/188. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio saludable y sostenible.

- ONU. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.
- ONU. Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972.
- ONU. Carta de la Naturaleza, 1982.
- ONU. Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo informe "Nuestro futuro común", 1987.
- ONU-CNUMAD. Río. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. A/CONF.151/26/Rev. l, vol.1, 1992.
- ONU. Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, ratificado por la Argentina en 1994, mediante la ley N° 24.375.
- Carta de la Tierra, 2000. www.cartadelatierra.org
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio + 20). *Informe "El futuro que queremos"*.
- CIDH. Informe "Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo", OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 31 diciembre 2015.
- CIDH-REDESCA. "Empresas y Derechos Humanos: estándares interamericanos", OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019.
- ONU. A/74/236, 26-07-19. Asamblea General, Septuagésimo cuarto período de sesiones Tema 19 i) del programa provisional. Desarrollo sostenible. *Armonía con la Naturaleza. Informe del Secretario General*.
- ONU. A/RES/75/220, 21-12-20. "Armonía con la naturaleza".

## Fallos y pronunciamientos judiciales

- CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017 ("Medio ambiente y derechos humanos"), solicitada por la República de Colombia y del mismo tribunal el caso "Comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina".
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA ARGENTINA. "Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/

acción declarativa de inconstitucionalidad", Fallos: 342:917, fecha: 4/06/2019.

## Referencias digitales

- BOFF, Leonardo, "Sostenibilidad: intento de definición", *Silviano's weblog*, 2012. https://tinyurl.com/4tdd9n8j
- COMISIÓN EUROPEA. Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta. https://tinyurl.com/yr7u5hhn
- NACIONES UNIDAS. *Objetivos de desarrollo sostenible*. https://tinyurl.com/4wvd5d42
- BOFF, Leonardo, "Sostenibilidad: ¿adjetivo o sustantivo?", *Silviano's weblog*, 2011. https://tinyurl.com/e9sbkafu
- IPPC. Chapter 5: Sustainable Development, Poverty Eradication 3 and Reducing Inequalities. https://tinyurl.com/yee4mj4m
- IPCC. https://tinyurl.com/3vtdct6s

## LEGITIMACIÓN DEL DESARROLLO Y CONFLICTOS AMBIENTALES

## ANDREA MARILÚ ROJANO SÁNCHEZ\*

SUMARIO: I. Introducción. II. Desarrollo sostenible. III. Justificación del desarrollo sostenible. IV. Legitimación formal, axiológica y de hecho del desarrollo sostenible. V. Contraste de lo ideal con los conflictos ambientales. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

marilu.rojano@uaq.mx

El presente artículo aborda el desarrollo sostenible desde su justificación, a fin de analizar su legitimidad en la actualidad, esto a razón de los conflictos ambientales suscitados en torno a los proyectos de desarrollo que buscan operacionalizar dicho objetivo de la agenda mundial y nacional.

Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de

Querétaro. Licenciada en Derecho y Maestra en Ciencias Jurídicas por la Universidad Autónoma de Querétaro, línea terminal constitucional, diplomado en Control Constitucional y Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Laboró en juzgados de distrito y consultoría jurídica ambiental. Líneas de investigación: Derecho ambiental, sustentabilidad, residuos urbanos, responsabilidad ambiental, desarrollo sustentable. Contacto:

## Andrea Marilú Rojano Sánchez

El concepto de desarrollo sostenible engendrado en la comunidad internacional preocupada por el estado de la naturaleza y los recursos entraña una visión de mundo occidental y se justifica desde la necesidad de cambiar la forma de relacionarnos con el entorno, en específico cambiar la forma en que se ha dado el propio desarrollo, esto por los efectos nocivos que ha tenido en el ambiente a causa de la industrialización.

Se toma la oposición al proyecto de desarrollo para el Istmo de Tehuantepec, para analizar la legitimidad del desarrollo sostenible desde su parte legal o formal, axiológica y, de hecho. Es necesario llevar a cabo este análisis partiendo de la premisa de que no todo lo legal es legítimo, y que las instituciones jurídicas con el tiempo es necesario adecuarlas a la nueva realidad social o cambiarlas por otras. Al ser el desarrollo sostenible uno de los objetivos de la agenda global y además un deber constitucional del estado mexicano, articula y justifica megaproyectos de desarrollo, así como actividades y obras diversas para propiciar el desarrollo; las cuáles no siempre son aceptadas por la comunidad receptora de tal intervención estatal.

Se realiza una investigación básica, teórica-filosófica, y se aborda el objeto de investigación desde una óptica indirecta, con enfoque cualitativo para alcanzar un nivel explicativo, la obtención de información se hizo de forma documental. Se aplica el método dialéctico e inductivo para analizar las razones justificadoras del desarrollo sostenible y posteriormente contrastarlas con las razones de la oposición al proyecto de desarrollo denominado Programa de Desarrollo para el Istmo de Tehuantepec.

## II. DESARROLLO SOSTENIBLE

Es necesario aclarar la diferencia conceptual entre desarrollo y desarrollo sostenible, para lo que se toma la definición de desarrollo de Orozco Hernández, que define el desarrollo como un proceso que transforma a la sociedad a fin de elevar su productividad, a través del aumento de la productividad del trabajador y de su ingreso, esta modificación traerá como consecuencia reorganización y cambios

en la estructura social, respecto a las clases y grupos, estos cambios serán tanto sociales, como culturales, políticos y de la estructura poder, permitiendo la elevación del nivel de vida para todos. <sup>1</sup>

Para diferenciar el desarrollo sostenible del desarrollo conceptualmente, se toma la definición de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que entiende por desarrollo sostenible el equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección al ambiente; en esta concepción se remarca el hecho de que a través de proyectos y programas se pueden lograr resultados concretos para el bienestar común.<sup>2</sup>

Desde un punto de vista teleológico, ambas conceptualizaciones refieren un bienestar o un mejor estar para la sociedad, el primero a través del aumento de la capacidad productiva y el segundo sumando al crecimiento económico el elemento ambiental y social, pretendiendo un desarrollo que pueda equilibrar los tres aspectos.

Actualmente el desarrollo sostenible es un objetivo global, prueba de ello la Agenda para el 2030 enumera 17 objetivos para tal fin. Por ello, es necesario conocer el antecedente y contexto en el que se formó dicho concepto al que hoy los esfuerzos mundiales están encaminados.

Previo al nacimiento del concepto de desarrollo sustentable, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano<sup>3</sup> (1972) reconocía ya la importancia de la preservación del medio para el desarrollo y bienestar del hombre; en dicha declaración se establecieron principios tales como la racionalización de los recursos y se identificaba la relación directa que existe entre la protección del ambiente y el desarrollo económico de los Estados;

<sup>2</sup> OEA. "Desarrollo sostenible", Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Sostenible. https://tinyurl.com/yz3rae49

OROZCO HERNÁNDEZ, María Estela "Articulación de economías domésticas al desarrollo regional del Alto Lerma, México", *Papeles de población*, 2005, vol. 11, no. 46. https://tinyurl.com/eekvm6yy

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, 1972, principio 1 y ss.

en este momento se reconocía en la comunidad internacional el impacto de la actividad humana en la naturaleza. Esto es importante porque representa la primera reunión dentro de la comunidad de naciones unidas, donde se acepta que el desarrollo económico y tecnológico tienen impacto negativo en el ambiente y que además tiene una relación de dependencia.

Este es un precedente del Informe Brundtland, ya que a raíz de ello se formó la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo (1983) de las Naciones Unidas que presentara en agosto de 1987 dicho informe. El Informe Brundtland, también llamado "Nuestro futuro común", versa sobre las preocupaciones y tareas comunes de la comunidad internacional, así como las posibilidades de desarrollo. A través de este instrumento se reconoce el costo ambiental que ha implicado el desarrollo, por lo que propone acciones comunes para un desarrollo sostenido. El progreso de la ciencia y la tecnología, así como que la industria tome en consideración las previsiones necesarias en la administración de los recursos naturales y los procesos productivos que deterioran el medio, son algunas de las tareas que señala.

En este informe la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo (1983) de las Naciones Unidas acuña el concepto de desarrollo sostenido de la siguiente forma:

El desarrollo duradero es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí dos conceptos fundamentales: el concepto de "necesidades", en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante; la idea de limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer la necesidades presentes y futuras".<sup>4</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> NACIONES UNIDAS. *Informe Brundtland*, 1987, p. 59.

Se puede identificar dentro de este concepto dos principios del derecho ambiental actual, el primero es el principio de equidad intergeneracional, buscando respetar y preservar el entorno para que las siguientes generaciones puedan satisfacer sus necesidades, por ello lo de sostenible en razón el tiempo: a largo plazo. El segundo, sobre dar prioridad a las necesidades de los pobres, es el principio de equidad intrageneracional, que trata de redistribuir la riqueza entre los grupos que están ahora, de manera que sea justo para ricos y pobres. Las razones en las que se apoya el desarrollo sostenible, se retoman de la concepción clásica del mismo sobre el equilibrio de las tres dimensiones, ambiental, social o económica, o también llamada la teoría de las tres dimensiones.

El Informe Brundtland en su punto 27 establece que se debe abandonar el crecimiento destructivo y se debe optar por el desarrollo duradero, para ello señala puntos decisivos para la transición política:

- revitalizar el crecimiento
- cambiar la calidad del crecimiento
- satisfacer las necesidades esenciales de trabajo, alimentos, energía, agua, higiene;
- asegurar un nivel de población aceptable;
- conservar y acrecentar la base de recursos;
- reorientar la tecnología y controlar
- los riesgos, y
- tener en cuenta el medio ambiente y la economía en la adopción de decisiones.<sup>5</sup>

El cuidado del medio ambiente toma su posición como eje dentro de la planeación del desarrollo nacional, se debe reorientar el crecimiento desde los límites de capacidad de carga del ambiente y los recursos naturales, a mayor población mayor demanda de recursos. La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) redactó un resumen de los principios jurídicos, derechos y deberes generales para la protección del

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> NACIONES UNIDAS. *Informe Brundtland*, 1987, p. 67.

## Andrea Marilú Rojano Sánchez

ambiente y el desarrollo duradero, entre los que se destaca el principio 6:

# Notificación previa, igualdad de acceso y proceso imparcial

Los Estados informarán oportunamente a todas las personas que probablemente resultarán afectadas por una actividad proyectada y les otorgará igualdad de acceso y proceso imparcial en los procedimientos administrativos y judiciales.<sup>6</sup>

Este principio refleja la necesidad de informar previamente a la intervención del Estado en el territorio para el desarrollo. Además, entre las obligaciones generales se contempla la asistencia y obligación de cooperar entre Estados.

Posterior al Informe Brundtland, se llevó a cabo la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas (1992), que dio origen a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que establece principios para la cooperación entre los Estados y entre los sectores de la sociedad para la protección del medio ambiente y establece como meta el desarrollo sostenible.

Otro instrumento resultado de la Cumbre de la Tierra fue el Programa 21. Programa cuyo propósito es determinar las acciones concretas que deberán realizar los Estados parte para alcanzar el desarrollo sostenible, entre los que se contempla el fortalecimiento de los grupos vulnerables, preservar los recursos naturales, disminuir la pobreza y; en el capítulo segundo, tercer punto, inciso a, establece que el objetivo de la economía internacional es

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, principio 1 y ss.

NACIONES UNIDAS. *Informe Brundtland*,1987, Principios y deberes generales, 16, p. 383.

Plan de acción de Naciones Unidas, que en el marco de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se formuló para la protección del ambiente.

concretar el desarrollo con respeto al medio ambiente, esto a través de la liberación del comercio.<sup>9</sup>

En suma, el Convenio de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992) promueve el desarrollo económico y social sostenible, en este instrumento internacional se hace una distinción entre países desarrollados y en desarrollo; los primeros cooperarán en la transferencia de tecnología y conocimiento amigables con el ambiente, en especial para los países en desarrollo que tienen un grado mayor de vulnerabilidad a las consecuencias del cambio climático.<sup>10</sup>

El Protocolo de Kyoto (1998), que después de la aprobación e informe de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, enmarca acciones concretas para la reducción de gases de efecto invernadero, tiene por objeto la concreción del desarrollo sostenible a través de diversas prácticas limpias. <sup>11</sup> En cada uno de los instrumentos se retoma el concepto de desarrollo sostenible, agregando al objetivo global corolarios sobre los países en desarrollo, la obligación de cooperación, el libre comercio y la consulta previa.

Ya en el marco jurídico nacional, el desarrollo sostenible pasa a ser "sustentable" englobando los mismos principios inter e intrageneracionales, así como el equilibrio entre el crecimiento económico, la protección al ambiente y el bienestar social. Específicamente, el artículo 25 constitucional deposita en el Estado la rectoría del desarrollo nacional integral a través del crecimiento económico, en la adición y reforma de 1999 sobre el derecho a un medio ambiente adecuado, incorpora el principio de que el desarrollo deberá ser integral y sustentable, mediante el crecimiento

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992.

<sup>9</sup> NACIONES UNIDAS. "Programa 21: Capítulo 2", Departamento de asuntos económicos y sociales, División de desarrollo sostenible. https://tinyurl.com/4725jed2

Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1997.

económico en el respeto de las libertades de los individuos y la justa distribución de la riqueza.<sup>12</sup>

En el marco jurídico interno se mantiene la visión a futuro material, ya que busca preservar el medio físico al resaltar la 'capacidad de carga' para determinar cuánto puede soportar el ecosistema, a fin de que las siguientes generaciones tengan la posibilidad de satisfacer sus necesidades; también engloba las tres variables mencionadas por el desarrollo sostenible en los tratados citados: lo ambiental, lo económico y lo social. Este concepto tiene un carácter material porque busca lo medible, ya que esto permite establecer criterios para el proceso.

## III. JUSTIFICACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Para identificar las razones en las que se apoya el desarrollo sostenible, se retoma la concepción clásica del mismo sobre el equilibrio de las tres dimensiones, ambiental, social o económica, o también llamada la teoría de las tres dimensiones.

Las motivaciones del desarrollo sostenible, lejos están de minimizar la emergencia climática, por lo cual este ejercicio tiene el propósito de identificar las justificaciones del desarrollo sostenible para cuestionar la imposición de proyectos de desarrollo a los pueblos y comunidades indígenas asumiendo un solo modelo de desarrollo.

La dimensión ambiental comprende desde la conciencia de los impactos de la acción humana en la naturaleza y la necesidad de racionalizar los recursos, a fin de continuar (y ampliar) la satisfacción de las necesidades básicas. Esto ante una crisis hídrica, calidad del aire, generación de recursos, pérdida de biodiversidad, aumento de la temperatura, radicalización de los cambios climáticos, contaminación y efectos de los organismos genéticamente modificados, desertificación, deforestación, entre otras.

Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, Reforma artículo 25, DOF, 28 junio 1999. https://tinyurl.com/yckhu8ak

Las diferentes emergencias ambientales que ponen en peligro la seguridad alimentaria, la salud, el desarrollo del individuo, la integridad física, la satisfacción de necesidades básicas y las actividades económicas del ser humano; justifican y motivan la necesidad de un desarrollo compatible con la naturaleza, e integra la visión racionalizadora y de aprovechamiento sustentable, identificando el límite o capacidad de carga de los ecosistemas para extraer sin devastar el sistema del que se toma el recurso.

La dimensión social de la sustentabilidad parte de la conciencia de que el sistema "naturaleza" sostiene los sistemas sociales. El desarrollo integral del individuo solo es posible en un entorno sano, para que pueda satisfacer sus necesidades básicas. Ejemplo clásico, para que el individuo goce de salud requiere habitar en un ambiente no contaminado, requiere de agua con calidad y suficiencia, así como de alimentos, etc. Un ejemplo de dicha relación se encuentra en la Agenda de 2030, donde una de las causas es la erradicación de la pobreza reconociendo que el desarrollo debe ser inclusivo y debe ser una herramienta para que ninguna persona quede excluida de los beneficios del crecimiento económico.

La dimensión económica parte de la idea que el bienestar de la persona está relacionado directamente con su capacidad económica para satisfacer sus necesidades materiales, por ello a mayor ingreso mayor bienestar. En esta dimensión la productividad y el aumento del salario, trae consigo el bienestar del individuo y propicia el desarrollo integral de la persona.<sup>13</sup>

Además de la sustentabilidad, entendida como: el crecimiento económico amigable con el ambiente surgió otro elemento justificador del desarrollo (proyectos de desarrollo) entendido de esta forma, en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986.

El primero de dicha declaración reconoce que todos los seres humanos poseen el derecho al desarrollo que implica participar y disfrutar de este.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Esta última dimensión tiene objeciones importantes que serán abordadas más adelante.

Artículo 1.

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él. 14

También en el artículo primero se reconoce la libre determinación de los pueblos por lo que el desarrollo implica el respeto a la soberanía sobre los recursos naturales.

2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales. 15

El respeto a la libre determinación de los pueblos implica el respeto al derecho sobre sus territoritos y recursos naturales en el caso de las comunidades indígenas. Se toma para el presente análisis el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (PDIT), como una forma de operacionalizar el objetivo del desarrollo sustentable, puesto que implica la materialización del crecimiento económico con respeto al ambiente y con la finalidad de crear mejores condiciones sociales para un grupo determinado.

De esta forma el PDIT tiene el objetivo de llevar el desarrollo y los beneficios de este al "sur rezagado" del país.

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, 1986, artículo 1°, fracción primera.

<sup>15</sup> *Ibídem*, artículo 1°, fracción segunda.

# El Programa se desdobla en cinco objetivos prioritarios:

- Fortalecer la infraestructura social y productiva en la región del Istmo de Tehuantepec.
- Impulsar un nuevo modelo de crecimiento económico para el desarrollo en beneficio de la población del Istmo de Tehuantepec.
- Asegurar la articulación de acciones emergentes para la población en situación de pobreza extrema en el Istmo de Tehuantepec.
- Incrementar la biodiversidad, y mejorar la calidad del agua, el suelo y el aire con un enfoque sustentable en la región del Istmo de Tehuantepec.
- O Proteger, reforzar y difundir la diversidad lingüística y cultural, la memoria y los patrimonios culturales de los pueblos indígenas, afromexicanos y equiparables del Istmo de Tehuantepec, a través de acciones que garanticen su participación y derechos culturales. 16

Se observa que el PDIT hace énfasis en el elemento social del desarrollo ya que busca a través de éste palear la desigualdad y propiciar igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad. En el caso de los tratados internacionales, donde surge el concepto de desarrollo sustentable, el objetivo es asegurar el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo con respeto al medio ambiente; por su parte, respecto al marco jurídico mexicano, en específico en la legislación ambiental, el énfasis se encuentra en la preservación de los bienes naturales y comunes, en lo que toca a las menciones de lo que se entiende por desarrollo sostenible/sustentable.

La región es importante por su riqueza natural, sus habitantes y la extensión del territorio. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el Istmo de Tehuantepec incluye 79 municipios de los cuales 33 se encuentran en Veracruz y 46 en

SEGOB. Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020-2024, Programa Regional derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, DOF, 04 agosto de 2020. https://tinyurl.com/yuw8se8e

Oaxaca, se trata de un punto de acceso a la región sureste del país y constituye la cuarta parte del total de las entidades federativas, en esta región habitan 11 pueblos indígenas y afromexicanos.<sup>17</sup>

# IV. LEGITIMACIÓN FORMAL, AXIOLÓGICA Y DE HECHO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Legitimación formal, también se denomina legalidad. En este trabajo se entiende como el fundamento que da sustento al proyecto de desarrollo, que le da validez a esta acción en el sistema jurídico mexicano. Como ya se han citado diversos tratados sobre el derecho al desarrollo, el desarrollo sostenible como parte del plan nacional de desarrollo de los estados, en este apartado solo se aborda lo que corresponde a la Constitución, en materia de desarrollo sostenible.

Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), consagra el derecho a un medio ambiente sano (antes 'adecuado') en el artículo 4° donde se reconoce como base para el desarrollo y bienestar del individuo, así como la responsabilidad por daños al ambiente a nivel constitucional, y reafirma que el Estado debe garantizar el goce de este derecho. Como se puede observar es el Estado el garante de tal derecho, consagrado en el artículo 25; así la sustentabilidad forma parte del desarrollo nacional a cargo del Estado, a fin de garantizar el pleno goce de derechos.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos

\_\_\_

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, 2019. https://tinyurl.com/45bsacb4

y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.<sup>18</sup>

Al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Este es el fundamento principal de los proyectos de desarrollo por los objetivos que persigue y la forma en que se articulan

El artículo 26 de la CPEUM establece que el Estado contará con un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Así como, la responsabilidad del Estado de organizar y conducir el desarrollo mediante el establecimiento de un sistema de planeación democrática que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Estos son los fundamentos constitucionales de los proyectos de desarrollo en México.

Ahora bien, respecto a la legitimación axiológica, para identificar los valores dentro del PDIT, se realizó una lectura de este y se identificó a través del método teleológico cuáles son los valores que pretende concretar el Estado a través de este programa. Entre los cuáles se señalan los siguientes:

- Desarrollo justo y equitativo
- Bienestar de las mayorías.
- Redistribución de la riqueza
- Productividad
- Inclusión
- Bienestar y calidad de vida
- Interculturalidad (diálogo horizontal)

<sup>18</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021, artículo 25.

# Respeto a la naturaleza

Es necesario destacar que cada uno de estos valores son enunciados en el cuerpo del PDIT y que no implica necesariamente que se realicen en la práctica, pero nos permiten una visión clara de los fines que el Estado considera relevantes, así como las motivaciones que cada uno representa en sentido negativo (ej. Inclusión-exclusión).

Respecto a la legitimación de hecho, se identifican las causas o situaciones sociales que justifican la realización del proyecto. Las causas que el Estado retoma para justificar la necesidad de la intervención son las siguientes:

- El PDIT señala que existe 172 localidades dentro de la región del Istmo de Tehuantepec que no cuentan con acceso a energía eléctrica, cuya satisfacción implica mejora en la calidad de vida, inclusión e igualdad social.
- Asimismo, como elemento esencial que justifica el proyecto
  es que tanto el Puerto de Coatzacoalcos como el de Salina
  Cruz se encuentran subutilizados, por lo que la
  infraestructura debe ser modernizada y se deben realizar
  limpieza y remoción de material marino para la
  operatividad, con la finalidad de contar con la capacidad de
  atender a embarcaciones de mayor escala. En este punto se
  busca el aumento de productividad de los puertos.
- Otro punto es la modernización de la infraestructura ferroviaria, con la finalidad de elevar la capacidad de carga, la seguridad de esta, y además aumentar la velocidad del transporte, a fin de hacer más competitiva esta vía.
- Las malas condiciones infraestructurales que refiere son debido a las características climáticas de la región que provocan en el acero rotura, corrosión y fisuración. La salinidad y humedad a afectado los caminos de esta forma.
- Respecto al rezago social que se señala en varias ocasiones en el PDIT, refiere que existe insuficiencia de servicios de infraestructura básica en redes, en vivienda y en equipamiento urbano. La región también presenta rezago en la cobertura de servicios básicos en la vivienda, como el

agua potable, sistema de drenaje, alcantarillado y energía eléctrica. En Oaxaca 19 municipios tienen cobertura menor al 50% y en Veracruz 12 municipios presentan este mismo rezago, además que en los municipios de la región del Istmo de Tehuantepec presenta condiciones de pobreza y pobreza extrema.<sup>19</sup>

# V. CONTRASTE DE LO IDEAL CON LOS CONFLICTOS AMBIENTALES

Se realizó un análisis desde el PDIT sobre los elementos que justifican y legitiman la realización de los proyectos de desarrollo. Cómo se mencionó al inicio de este trabajo, se selecciona el PDIT por la oposición al mismo que permite observar los puntos de encuentro.

Las críticas al PDIT se hicieron presentes, el 26 de abril de 2019 posterior a la publicación del mismo, a través de la plataforma Centro de Medios Libres, se retoma esta nota como una materialización de la inconformidad, aunque la misma ya había sido expresado en razón de defensa del ambiente y de los derechos territoriales de los pueblos originarios.

Los pueblos istmeños expresaron su rechazo profundo al megaproyecto y lo denunciaron como parte del saqueo del Estado para beneficio de las empresas trasnacionales, así como que la consulta de representantes fue una simulación. Este rechazo se manifestó en los foros de consulta y, señalan que sin embargo se continuó con el programa. En este posicionamiento los firmantes son pueblos originarios, asociaciones civiles y colectivos del Istmo de Tehuantepec.<sup>20</sup>

Centro de medios libres, El Istmo es nuestro, 2019. https://tinyurl.com/3c64ba8d

223

SEGOB. Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020-2024, Programa Regional derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, DOF, 04 agosto de 2020. https://tinyurl.com/yuw8se8e

#### Andrea Marilú Rojano Sánchez

La primera contradicción es la falta de conocimiento de la región, como se señaló uno de los fines del PDIT es la inclusión. Sin embargo, mientras que en el PDIT se establece que la región está constituida por 79 municipios; el Plan de Desarrollo establece que el Istmo está constituido 76 municipios. No tener certeza en un proyecto de tal magnitud, infraestructura e inversión, sobre cuantos municipios exactamente comprende la región, y sobre los cuales el PDIT va a tener impacto, difícilmente podrá alcanzar la inclusión.<sup>21</sup>

Segunda contradicción. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015), habitan 683 mil (28.3%) personas en los 46 municipios de Oaxaca y 1.7 millones (71.7%) en los 33 municipios de Veracruz por lo que la población de la región del Istmo es de 2.4 millones de habitantes. <sup>22</sup> En contraste, se habilitaron 2 días para consultar a 2.4 millones de habitantes, con 4 días de anticipación, además se dispuso un correo electrónico para dudas y sugerencias, y las instancias del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, por lo que se habilitó de acuerdo con su directorio 10 oficinas en Veracruz y 26 en Oaxaca para atender a dicha población; <sup>23</sup> debemos recordar que uno de los objetivos y justificaciones de hecho del PDIT es la falta de cobertura eléctrica.

La siguiente tabla muestra la logística de la consulta por pueblo y sede:

SEGOB. Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020-2024, Programa Regional derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, DOF, 04 agosto de 2020. https://tinyurl.com/yuw8se8e

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Ibidem.

La población de los 46 municipios de Oaxaca representa el 17.2% de la población del estado; mientras que la población de los 33 municipios de Veracruz representa 21.3%.

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Directorio de Oficinas de Representación y Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas. https://tinyurl.com/6utv9p9c

Tabla 1. Consulta por pueblo y sede

LUGAR	<b>FECHA</b>	PUEBLOS	
Santiago Laollaga, Oaxaca	30 de marzo de 2019	Binnizá (Zapoteco)	
Jaltepec de Candayoc, Oaxaca	30 de marzo de 2019	Ayuuk (Mixe), Chinanteco y Mazateco	
San Mateo del Mar, Oaxaca	30 de marzo de 2019	Ikoots (Huave)	
San Pedro Huamelula, Oaxaca	30 de marzo de 2019	Chontal	
Santa María Chimalapa, Oaxaca	31 de marzo de 2019	Zoque	
Oteapan, Veracruz	31 de marzo de 2019	Mixe, Mixteco, Náhuatl, Afromexicano y Popoluca	
Uxpanapa, Veracruz	31 de marzo de 2019	Chinanteco, Zoque, Zapoteco, Totonaco	

Fuente: DOF 26/03/2019. CONVOCATORIA a las Asambleas Regionales Consultivas, sobre la creación del Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec.

Tercer punto de contradicción, aunque el PDIT enuncia la protección al medio ambiente como uno de los objetivos, y es además una obligación constitucional, los megaproyectos de desarrollo son conocidos por el impacto ambiental que representan. De acuerdo con la caracterización de impactos potenciales, del Banco Interamericano de Desarrollo, a la biodiversidad por actividades desplegadas en las diferentes fases de un proyecto de desarrollo son: la eliminación, fragmentación y degradación del hábitat, ya que la huella física del proyecto como el aumento de infraestructura, el transporte de maquinaria y materiales, provoca una alteración de los componentes del hábitat; así mismo cambios hidrológicos por uso de agua o cambio de causes; reducción de la calidad de aire por presencia de polvos y gases; reducción de la

#### Andrea Marilú Rojano Sánchez

calidad de agua por carga de nutrientes y sedimentación; cambios en la temperatura del agua e invasión de especies.<sup>24</sup>

Otros impactos potenciales a la biodiversidad son: la mortalidad o pérdida de la población de la fauna, por la propia degradación del hábitat, por atropellamientos, por introducción de enfermedades de animales o plantas; porque las actividades desplegadas del proyecto interfirieren en el movimiento natural de la especie, causando migración y ruptura de corredores bilógicos; asimismo el aumento del nivel de contaminación lumínica y el aumento de vibraciones y ruidos deriva en desplazamientos de especies; las líneas de transmisión eléctrica y las turbinas eólicas tiene un impacto potencial en la mortalidad de aves.<sup>25</sup>

Respecto de los efectos causados por megaproyectos en aguas (Informe Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento), se ha identificado, además de la contaminación, la limitación en el acceso a los servicios, ya que para llevar a cabo las obras del proyecto se realizan retenciones o usos excesivos de agua provocando escasez en zonas contiguas.<sup>26</sup>

El paso de maquinaria, la presencia de trabajadores, el ruido, vibraciones, humos y polvos, entre otras cosas cambian a su vez la dinámica social, alteran el día a día de los habitantes del territorio. A este respecto, uno de los puntos que señala la resistencia es que ellos quieren hospitales, escuelas e infraestructura, solicitan que primero se satisfagan las necesidades de salud, atención médica y acceso a servicios básicos. Los pueblos organizados del Istmo en resistencia declaran que ellos han creado sistemas de seguridad pública y educación a través de la organización comunitaria a falta

HARDNER, J., et. al., Buenas prácticas para la evaluación y la planificación del manejo de impactos sobre la biodiversidad, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 12. https://tinyurl.com/yc3y9mnx

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Ibídem.

NACIONES UNIDAS, Informe Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México, 2017. https://tinyurl.com/2p8nw3dy/

de ello. Por lo que las necesidades que señalan son distintas a las que el PDIT pretende satisfacer.<sup>27</sup>

El caso del PDIT no es único, ya que las políticas de gestión ambiental han sufrido en ocasiones una considerable oposición por parte de las comunidades campesinas afectadas. Estas han sido consideradas en muchos casos responsables del deterioro ambiental, o no han sido tenidas en cuenta a la hora de implementar medidas que, por tanto, no han sido socialmente sostenibles.<sup>28</sup>

Ahora bien, desde la teoría de Elinor Ostrom las "políticas-gubernamentales" hasta el momento han tenido resultados desastrosos debido a que impiden a la colectividad la construcción de sus propias reglas. Ostrom explica que para que las reglas de apropiación y conservación de un bien común (en este caso el territorio y sus recursos) se respeten es necesario que los "usuarios" del bien común participen en la creación de estas, de lo contrario son ajenos a ellas. En el caso de las comunidades indígenas se repite la fórmula de ser ajenas al nuevo "manejo" que se le dará a los recursos y espacios, y por ello el reclamo de que se les ha despojado de lo suyo. Así mismo, quienes aprovechan el recurso lo hacen desde esa posición privilegiada que en aras del progreso se atribuye el estado y el sector privado participante.

La propuesta del desarrollo sustentable nace del discurso de buscar el bienestar social e igualdad de oportunidades, así como acabar con la pobreza a través de la cooperación internacional, compartir conocimiento y tecnología para que los países desarrollados auxilien a los no desarrollados o en vías de desarrollo; por lo que los países siguen esta línea, dando prioridad a la industrialización y urbanización, anteponiendo —con ello— una

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Centro de medios libres, *El Istmo es nuestro*, 2019. https://tinyurl.com/3c64ba8d

SOTO FERNÁNDEZ, D., et. al., "La protesta campesina como protesta ambiental siglos XVIII-XX", Historia agraria, 2007, no. 42, pp. 277-301.

#### Andrea Marilú Rojano Sánchez

sustentabilidad del crecimiento económico a una sustentabilidad ecológica.<sup>29</sup>

Otra forma de ver esta contradicción es retomando los postulados de Enrique Leff<sup>30</sup> sobre la incompatibilidad de la racionalidad ambiental y económica. Leff señala que hay que advertir que los elementos o el sistema que posibilita la vida en el planeta también posibilita los sistemas económicos y sociales, sin embargo, esta conciencia de la vida ha quedado en los límites de la racionalidad moderna. De ahí que hacer resistencia a la crisis implique un resituarnos en el mundo, es decir, pensar y ser. Este paradigma se traduce como surgimiento de significantes, los cuales hacen un "llamado" desde la catástrofe, para reconducir las acciones humanas que lleven a nueva relación entre el hombre y la naturaleza con base en la sustentabilidad.

Desde entonces, diferentes conceptos, terminologías y lenguajes han sido diseñados dentro de las estrategias discursivas del desarrollo sustentable/sostenible, para designar el encuentro -compatibilidades e incompatibilidades- entre estos dos órdenes diferenciados del ser: del orden económico y los sistemas ecológicos; de la racionalidad económica y las leyes de la naturaleza.<sup>31</sup>

En esa línea, se retoman las dos corrientes de la sociología ambiental. La Escuela de la Modernización Ecológica sostiene que puede haber desarrollo y sustentabilidad al mismo tiempo, y su

LO VOULO, R., Estilos de desarrollo, heterogeneidad estructural y cambio climático en América Latina, CEPAL, Chile, 2015, p. 11. https://tinyurl.com/2h34ke9m

LEFF, E., "Tendencias socioambientales y racionalidades hegemónicas", en el marco de la Conferencia Internacional Hacia la Transformación Social-Ecología en América Latina y México, Videoconferencia, Ciudad de México del 30 de septiembre al 1 de octubre de 2019 (Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung).

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> LEFF, E., Aventuras de la epistemología ambiental, Siglo XXI, México, 2006, p. 39.

antónimo, desde el eco-marxismo sostiene que no es posible ni compatible el desarrollo y la sustentabilidad, por lo que para lograr la sustentabilidad es necesario destruir el capital.<sup>32</sup>

La incompatibilidad de los elementos del desarrollo sostenible que son el ecológico y el económico ha sido señalada desde diferentes perspectivas poniendo como enemigo principal al capitalismo. En dicho sistema, el sujeto se ve alienado a partir de que la abundancia y la emancipación, se satisfacen en términos del valor mercantil capitalista, es decir, se materializan como consumo. En este sentido, la realización de ambas necesidades implica que el sujeto se enajene desde su ser en sí.<sup>33</sup>

Aunque también existe una corriente desde el capitalismo, el llamado capitalismo verde, postura en la que el desarrollo es compatible con la sustentabilidad ya que se pueden adaptar las formas de aprovechamiento, esto significa que los recursos naturales son extraídos, apropiados, valorizados e introducidos al sistema, también se le denomina "economía de rapiña".<sup>34</sup>

El greenwashing<sup>35</sup> por su parte identifica la contradicción entre lo que las empresas hacen para mantenerse en la tendencia mundial de "sustentabilidad" de los procesos económicos y de desarrollo y, la realidad, donde sus procesos productivos no son modificados sólo han cambiado la forma de vender sus productos y el "exterminio amable" son las principales críticas a esta corriente.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> CRESPO, J., Monteverde, A. y ESTAY, J., "Ecomarxismo: Mito o realidad en la sociedad abierta", *Revista Espacios*, 2018, vol. 39, no. 09, p. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> ECHEVERRÍA, B., ¿Qué es la modernidad?, UNAM, México, 2009, pp. 16 y 29.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> CRESPO, J., MONTEVERDE, A. y ESTAY, J., *op. cit.*, p. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Es el *marketing* ecológico que realizan empresas para etiquetar de "verde" los productos que venden sin que esto implique cambio en sus procesos de producción o distribución, no siguen los valores y principios de la sustentabilidad. Simulación para tildar algo de ecológico o sustentable, amable con el ambiente.

#### Andrea Marilú Rojano Sánchez

Otra postura es el conservacionismo, que Guerra y Pascual describen como un movimiento con diferentes niveles de intervención. Desde el conservacionismo radical que no le confiere ningún derecho al hombre sobre la naturaleza y lo concibe en el mismo rango que los demás seres vivos, el moderado que busca la creación de nuevos parques, reservas y áreas naturales protegidas (ANP), preservación de especies emblemáticas o ecosistemas. Algunas ONG's han adquirido un papel importante en el escenario social y político a través de informes con base científica donde denuncian los delitos del hombre contra la naturaleza, el peligro del conservacionismo es la generalización, la conservación inadecuada y el monopolio de la preocupación por el medio. <sup>36</sup> En esta corriente, cabe la crítica que los pueblos y comunidades hacen al conservacionismo ambiental, respecto al decreto de ANP para facilitar el cambio de uso de suelo y la limitación de los derechos sobre el territorio y los recursos.

De acuerdo con Fuller, debido a la banalización del concepto de desarrollo sustentable y la sustentabilidad, así como la confusión y ambigüedad que ha suscitado el uso generalizado del concepto, es necesario articular los principios del concepto de sustentabilidad.<sup>37</sup>

Quiroga Martínez, explica que existen dos enfoques de los indicadores de la sustentabilidad, los conmensurables y los sistémicos. Los conmensurables se basan en la suma de variables diversas a través de una escala común del valor o contabilización, así se van agregando unidades monetarias, físicas o energéticas. Este enfoque se refiere a los indicadores monetizados como PIN, PIB Verde, verdadera riqueza, sustentabilidad débil y fuerte, Producto Forestal Neto, entre otros. La ventaja de estos es que ofrecen una síntesis de la situación y la desventaja es respecto a la asignación de los valores. El enfoque sistémico se refiere a los ambientales o biofísicos, donde se construyen los indicadores tomando en cuenta tendencias vinculantes y sinérgicas, reconocer problemas

GUERRA, A. y PASCUAL, S., La descomposición de la Ecología, Ed. Netbiblio S.L., La Coruña, 2008, pp. 40-45.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> BEN-ELI, M., Sustentabilidad: definición y cinco principios fundamentales, El Laboratorio de sustentabilidad, Nueva York, 2015, p. 2.

metodológicos y de índole axiológica que no pueden ser conmensurables, renuncia a poder construir mega-indicadores ya que reconoce las tensiones y causas subyacentes a los problemas de sustentabilidad. Estos pueden reflejar una diversidad de fenómenos y no requieren conmensurabilidad ni valoración.<sup>38</sup>

Desde las corrientes, metodologías, postulados y escuelas señaladas se puede observar diversas contradicciones, que la sustentabilidad y el modelo de desarrollo sostenible entraña en la práctica. Y que cómo se ha observado en el PDIT continúan actualizándose las mismas.

#### VI. CONCLUSIONES

El derecho al desarrollo no debe implicar imponer un modelo de desarrollo, sino las bases para el mismo. Ni debe interpretarse superior al derecho a la libre autodeterminación y gobierno.

México tiene una composición pluricultural que se sustenta en sus pueblos indígenas, es por lo que el respeto tanto a sus derechos como a su dignidad es una obligación de toda la sociedad mexicana.

A través de las contradicciones entre lo ideal que enuncia el PDIT y los reclamos que hacen los pueblos y comunidades indígenas, los impactos ambientales y los vicios en la realización de este, se puede identificar que los elementos que legitiman el desarrollo sostenible no se actualizan del todo en el programa. Por eso se denuncia la simulación de consultas, ya que no fueron todos los pueblos consultados y hay discrepancias en lo que se entiende por desarrollo arriba y en sur.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> QUIROGA MARTÍNEZ, R., *Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas*, CEPAL, Chile, 2001, pp. 114 y 115.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

#### **Doctrina**

- BEN-ELI, M., Sustentabilidad: definición y cinco principios fundamentales, El Laboratorio de sustentabilidad, Nueva York, 2015.
- ECHEVERRÍA, B., ¿Qué es la modernidad?, UNAM, México, 2009.
- GUERRA, A. y PASCUAL, S., *La descomposición de la Ecología*, Ed. Netbiblio S.L., La Coruña, 2008.
- LEFF, E., Aventuras de la epistemología ambiental, Siglo XXI, México, 2006.
- QUIROGA MARTÍNEZ, R., Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas, CEPAL, Chile, 2001.

## Hemerografía

- CRESPO, J., Monteverde, A. y ESTAY, J., "Ecomarxismo: Mito o realidad en la sociedad abierta", Revista Espacios, 2018, vol. 39, no. 09, p. 12.
  - LEFF, E., "Tendencias socioambientales y racionalidades hegemónicas", en el marco de la *Conferencia Internacional Hacia la Transformación Social-Ecología en América Latina y México*, Videoconferencia, Ciudad de México del 30 de septiembre al 1 de octubre de 2019 (Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung).
- OROZCO HERNÁNDEZ, María Estela "Articulación de economías domésticas al desarrollo regional del Alto Lerma, México", *Papeles de población*, 2005, vol. 11, no. 46. https://tinyurl.com/eekvm6yy
- SOTO FERNANDEZ, D., *et. al.*, "La protesta campesina como protesta ambiental siglos XVIII-XX", *Historia agraria*, 2007, no. 42, pp. 277-301.

# Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021.

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992.
- Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, 1972. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, 1986.
- NACIONES UNIDAS. Informe Brundtland, 1987.
- Plan de acción de Naciones Unidas, en el marco de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se formuló para la protección del ambiente.
- Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1997.

## Referencias digitales

- CENTRO DE MEDIOS LIBRES, *El Istmo es nuestro*, 2019. https://tinyurl.com/3c64ba8d
- COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Reforma artículo 25*, DOF, 28 junio 1999. https://tinyurl.com/yckhu8ak
- GANDLER, Stefan, "001 Stefan Gandler: Tiempo, Historia y Progreso en Walter Benjamin y Bolívar Echeverría", en Teoría Crítica desde las Américas XIX Congreso Internacional de filosofía, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2018. https://tinyurl.com/mr2t6ru9
- HARDNER, J., et. al., Buenas prácticas para la evaluación y la planificación del manejo de impactos sobre la biodiversidad, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. https://tinyurl.com/yc3y9mnx
- INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

  Directorio de Oficinas de Representación y Centros

  Coordinadores de Pueblos Indígenas.

  https://tinyurl.com/6utv9p9c
- LO VOULO, R., *Estilos de desarrollo, heterogeneidad estructural y cambio climático en América Latina*, CEPAL, Chile, 2015. https://tinyurl.com/2h34ke9m
  - NACIONES UNIDAS, Informe Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México, 2017. https://tinyurl.com/2p8nw3dy/

#### Andrea Marilú Rojano Sánchez

- NACIONES UNIDAS. "Programa 21: Capítulo 2", *Departamento de asuntos económicos y sociales, División de desarrollo sostenible*. https://tinyurl.com/4725jed2
- OEA. "Desarrollo sostenible", Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Sostenible. https://tinyurl.com/yz3rae49
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, 2019. https://tinyurl.com/45bsacb4
- SEGOB. Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020-2024, Programa Regional derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, DOF, 04 agosto de 2020. https://tinyurl.com/yuw8se8e

# RECURSOS ENERGÉTICOS DISTRIBUIDOS: DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA SOSTENIBLE

## PAULA NATHALIA CORREAL TORRES\* GERARDO HUMBERTO VALENCIA RIVERA\*\*

SUMARIO: I. Introducción. II. Reforma en materia energética de la mano de los avances científicos. III. Aproximación técnica a los recursos energéticos distribuidos. IV. Microrredes como herramienta incorporable a la política pública para el desarrollo sostenible. V. Conclusiones. VI. Referencias.

#### I. INTRODUCCIÓN

La demanda energética en el mundo crece de forma exponencial y la dependencia de las actividades humanas al suministro de energía es cada vez mayor, por lo cual los científicos han intentado avanzar en la generación de tecnología que permita un suministro constante y seguro para los consumidores. Sin embargo, la

<sup>\*</sup> Abogada *Cum Laude*, especialista en derecho procesal de la Universidad Santo Tomás (Colombia), Maestra en justicia constitucional de la Universidad de Guanajuato, doctorante en Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma de Ouerétaro. Contacto: paula.correal.torres@gmail.com

<sup>\*\*</sup> Ingeniero mecatrónico de la Universidad Santo Tomás (Colombia), Maestro en ingeniería eléctrica, doctorante en ciencias computacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Contacto: gerardovalencia 1991@gmail.com

producción y distribución energética tradicional, basada en combustibles fósiles, ha causado problemas graves en los ecosistemas poniendo en riesgo la misma supervivencia humana, como la degradación de la capa de ozono, la contaminación del suelo y del agua, <sup>1</sup> entre otros que, se conectan con algunos efectos nocivos en la salud de las personas, <sup>2</sup> especialmente en los niños. <sup>3</sup> Por esta situación varias organizaciones ambientalistas han propuesto reemplazar paulatinamente la forma tradicional de producir energía con fuentes alternativas y sustentables.

La presión de estas organizaciones<sup>4</sup> y de la sociedad en general, ha impactado en los gobiernos a nivel mundial exigiendo una transición hacia energías limpias. Algunas de estas propuestas se basan en la modernización de la red eléctrica, especialmente en la etapa de distribución, con integración de contadores inteligentes, vehículos eléctricos y REDs.<sup>5</sup>

Los REDs aparecen como una solución eficiente para enfrentar la creciente demanda energética y mejorar la confiabilidad del sistema eléctrico. Estos se consideran sustentables dado que se basan en energías renovables (solar, eólica, geotérmica y biomasa) que a su vez apoyan la descarbonización y descentralización de la

\_

Véase: ORTIZ DÍAZ, Daniela y SILVA LEAL, Jorge Antonio, Efectos ambientales de los hidrocarburos. Una revisión, Universidad Santiago de Cali, Colombia, 2019. https://tinyurl.com/ytnve29x

Véase: LEÓN, Roberto C., Contaminación ambiental y sus efectos en la salud: una revisión de la literatura científica, Repositorio de la Universidad Privada del Norte, 2019. https://hdl.handle.net/11537/26511

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Véase: MOYA GARCÍA, Irene, *Efectos de la contaminación atmosférica en la salud infantil*, Universidad de Jaén. Biología Experimental, 2020. https://hdl.handle.net/10953.1/12332

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> HIRSCH, Adam, *et al.*, "Microgrids: A review of technologies, key drivers, and outstanding issues", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 90, 2018, pp. 402–411.

WU, Pan, et al., "A novel design of architecture and control for multiple microgrids with hybrid AC/DC connection", Applied Energy, 2018, vol. 210, pp. 1002–1016.

red eléctrica, mitigando los efectos negativos del uso de métodos tradicionales de producción de energías.

No obstante, estas iniciativas y propuestas desde la ingeniería no tienen el eco suficiente para lograr una transición energética acorde a las necesidades ambientales y de consumo, toda vez que requieren de la voluntad política de los gobiernos en turno. Este aspecto ralentiza la modernización de la producción de energía y aumenta los costos ambientales y sociales. Es por tanto que deben unirse las disciplinas tanto de la ingeniería como del derecho y la ciencia política, a fin de presentar un frente unido en pro del avance en materia de energía sustentable.

Uniendo la propuesta de los REDs a la reciente iniciativa de modificación constitucional en materia energética por parte del Presidente de México, surge la idea de incluir en la política pública a las microrredes como parte de los REDs y así consolidar una modernización de la red y avanzar en la transición energética. La inclusión de los REDs, en especial de las microrredes en la iniciativa de reforma en discusión permitiría al país mantener el control sobre la producción energética, sin dejar de lado los compromisos en materia de sustentabilidad.

# II. REFORMA EN MATERIA ENERGÉTICA DE LA MANO DE LOS AVANCES CIENTÍFICOS

En México existe cierta incertidumbre ante la iniciativa de reforma constitucional en materia energética, presentada por el Presidente Andrés Manuel López Obrador en 2021, cuya discusión fue aplazada por los legisladores para el próximo 15 de abril en parlamento abierto, puesto que los efectos que ésta apareja son importantes tanto para la industria, como para el consumidor final. La conclusión del proceso de reforma consiste en la aprobación en Cámara de Diputados, Senadores y por lo menos diecisiete congresos locales. En tal caso se modificará la forma en que se maneja la producción de energía en el país, con una serie de modificaciones sustanciales y estructurales en el control de la generación y suministro de energía. Sin embargo, el tema ha

despertado la atención de la opinión pública en la medida en que deja algunos temas pendientes, por ejemplo, el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de transición energética, al proponer la eliminación de los Certificados de Energías Limpias (CEL) y por tanto los incentivos a la sostenibilidad.

La centralización del control de la generación y el suministro de energía en manos del Estado ha despertado en algunos socios comerciales de México, la inquietud hacia el nuevo modelo de la industria energética. Pero a su vez responde a algunas críticas al modelo de producción energética del anterior gobierno, pues se observaba una clara contraposición de los intereses económicos privados y los intereses de la sociedad, en donde la lógica neoliberal daba preeminencia a los primeros.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional precisamente indica que se busca fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que en opinión del Ejecutivo "quedó fracturada, casi en ruinas, endeudada [...] con capacidad productiva disminuida y sometida a una regulación que privilegia a los particulares". Sin embargo, la generación de energía por parte de CFE cuenta con altos costos en comparación con la electricidad producida por la iniciativa privada, "en 2020 la generación privada a partir de energías renovables tuvo un costo promedio de 401 pesos por *megawatt*-hora, mientras que el costo promedio de la producida por CFE fue de 1,413 pesos". Adicionalmente, es necesario mencionar que las instalaciones eléctricas y las formas de producción están relacionadas con los sistemas tradicionales, con todos los efectos negativos que estos traen a nivel ambiental.

Así las cosas, se comparten algunas finalidades de la reforma energética, especialmente en el fortalecimiento de la producción

GURROLA, Paola, "Iniciativa de reforma constitucional en materia energética: México necesita competencia en el mercado eléctrico", *Boletín IMCO*, 2021. https://tinyurl.com/2v4pfwsu

238

<sup>6</sup> LÓPEZ OBRADOR, Andrés M., Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicional diversas disposiciones de la ley de la industria eléctrica, 2021, p. 17. https://tinyurl.com/3aktsa46

nacional. Pero no se puede eliminar de la discusión del monopolio de actividades estrategias del Estado, el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de energías limpias y descarbonización.

En el numeral 12 del memorándum que presentó el Gobierno Federal a los integrantes del sector energético, citado en la iniciativa de modificación de la ley de la industria eléctrica, se señala que el sistema eléctrico nacional debe surtirse en primer lugar por las hidroeléctricas, pero esta iniciativa resulta nociva para el medio ambiente y para el tejido social de diversas comunidades, pues como se ha visto en los últimos años, este tipo de proyectos son fuertemente judicializados y enfrentan la férrea oposición de las comunidades en las cuales se desarrollan. Además, la dependencia de la energía producida bajo este método que desequilibra ecosistemas y pone en vilo la biodiversidad no es adecuada, ni suficiente para el abastecimiento. Al dejar en tercer lugar a las energías limpias, solo por ser producidas por la iniciativa privada se desmantelan los avances en materia de sustentabilidad.

La iniciativa de eliminar aquello que se ha denominado el "disfraz verde" de algunas formas de producción de energía, que buscan apropiarse de bienes naturales y que al final resultan igual o mayormente nocivas para el ambiente, por tener como meta única el beneficio económico, no puede desdibujar la necesidad patente de mejorar la producción energética con energías renovables. Si se pretende el fortalecimiento de la CFE y la prestación continua y segura del servicio de energía eléctrica, deben explorarse alternativas con base científica que permitan efectivamente cubrir la

Véase: CORREAL TORRES, Paula Nathalia y GÓMEZ ROMO DE VIVAR, Guillermo Rafael, "Community Socio-legal struggles in Los Altos de Jalisco against the Zapotillo dam", *Textual*, 2021, no. 78. Doi: 10.5154/r.textual.2021.78.13

ORUZ, Bettina y FLORES, Rosa Marina, "La consulta indígena. Mecanismo para el despojo en México", en DEL POZO MARTÍNEZ, Edmundo y MARTÍNEZ, Juan Carlos (Coords.), Caminos desde abajo. Organización social y usos del Derecho en la defensa del territorio en México, Editorial Gedisa, S. A., México, 2019, p. 173.

demanda sin profundizar el avanzado problema de la degradación ambiental.

De los conflictos sociales que han estallado en el país se puede concluir que, con vinculación entre la sociedad, el gobierno y la ciencia se pueden explorar mejores alternativas que respondan a las apremiantes necesidades energéticas y de conservación para el futuro. <sup>10</sup> En el caso de la reforma en discusión, es apremiante que en la iniciativa de parlamento abierto se aborden estas alternativas sustentables y aplicables a la modernización de la producción energética en el país.

La iniciativa de excluir toda inversión privada en materia energética es problemática toda vez que acarrearía un desequilibrio económico en el país:

Se generaría un boquete en las finanzas públicas y la economía nacional. El costo de producción total subiría en al menos 62,100 millones de pesos anuales, equivalente a 621,000 millones de pesos en una década, destacó Régulo Salinas, presidente de la Comisión Energética de la Concamin.<sup>11</sup>

Además de las consecuencias económicas y los sobrecostos en la producción de energía junto a la falta de capacidad para cubrir la demanda por parte de la CFE, se une la preocupación por la obstaculización en la transición energética y el retroceso a las formas de generación tradicionales y contaminantes.

Resulta problemática la idea de eliminar la iniciativa privada sin contar con un plan de respaldo que permita a la producción nacional suministrar la energía necesaria y asequible. Es por esta razón que

GUILLÉN, Martha y RODRÍGUEZ, Lauro, "Presa el Zapotillo no es la única opción; presentan alternativas para el megaproyecto", Perimetral, 2019. https://tinyurl.com/w6u2w6b9

GONZÁLEZ, Lilia, "Incertidumbre en electricidad, freno al nearshoring: Concamin", *El economista*, 2022. https://tinyurl.com/y34fyc2r

se propone hacer uso del avance de la ciencia en la construcción de alternativas sustentables como los REDs e incorporarlas en la discusión abierta que se realizará el próximo abril, donde no solo se van a evidenciar las problemáticas de eliminación de los incentivos a la sustentabilidad y de la inversión privada en energías limpias, también se va a enfrentar el problema de suministro de energía asequible y no contaminante.

# III. APROXIMACIÓN TÉCNICA A LOS RECURSOS ENERGÉTICOS DISTRIBUIDOS

Los REDs son dispositivos con la capacidad de generar y almacenar energía. Estos dispositivos pueden ser conectados a la red eléctrica, principalmente a niveles de voltaje medios y bajos. Dentro de los REDs se pueden encontrar sistemas eléctricos con una capacidad de generación de 1000 *megawatts* para cargas industriales, comerciales y residenciales. Se dividen en dos categorías, la generación distribuida y el almacenamiento de energía para uso posterior.

En la primera categoría de generación distribuida se pueden encontrar tanto recursos energéticos convencionales como no convencionales, dentro de los primeros se encuentran los motores diésel, celdas de combustible y microturbinas, entre otros. Estas unidades están sujetas a restricciones técnicas como capacidad límite, tiempo de activación y emisiones contaminantes al medio ambiente.

Por otra parte, en los recursos no convencionales se pueden identificar las celdas fotovoltaicas, turbinas de viento, entre otros. No obstante, aunque las fuentes de estos recursos son renovables, presentan una condición importante, la intermitencia en el suministro de energía.

Las metas de la generación de energía distribuida se pueden resumir en tres grandes aspectos:

- Regulatorio: se busca implementar esta forma de generación pues se basa en tecnología flexible, proximidad con el consumidor, diversificación tecnológica en fuentes de energía primaria y reducción de costo en cuanto a interrupción de energía.
- 2. Comercial: los mercados energéticos han estimulado el uso de la generación distribuida debido a sus beneficios sociales, ambientales y económicos. Asimismo, estos dispositivos tienen la capacidad de adaptarse a los cambios en la tecnología de generación y a las fluctuaciones de los mercados energéticos.
- 3. Ambiental: este aspecto se vio impulsado por los cambios en las políticas internacionales que responden a los problemas ambientales a nivel mundial, por esta razón los REDs cuentan con características deseables como la eficiencia energética, bajo costo de inversión y producción energética a través de fuentes renovables o no convencionales.

La segunda categoría correspondiente al almacenamiento de energía responde a la meta de mejorar la eficiencia del sistema eléctrico cuando existe algún tipo de falla entre el suministro y la demanda. Además, estos sistemas son considerados como elementos clave en aplicaciones que buscan incrementar la estabilidad de la red eléctrica. El almacenamiento se activa cuando el nivel de energía supera el límite de la demanda y la inyecta a la red cuando se requiere, garantizando un suministro constante.

La crítica a estos sistemas se basa en su implementación sin la adecuada previsión técnica, es decir, cuando se pretende un aumento desproporcional de uso de energías renovables provocando variaciones de potencia en el sistema eléctrico (intermitencia). A fin de superar este aspecto negativo de los REDs en general, las microrredes surgen como una solución adecuada que incrementa el nivel de flexibilidad de las redes eléctricas.

Las microrredes se definen como un grupo de cargas interconectadas y REDs con límites eléctricos claramente definidos, que funcionan como una entidad controlable respecto a la red

eléctrica.<sup>12</sup> Se caracterizan por operar solo con fuentes de energía renovable mejorando el índice de calidad de energía suministrada a la red, al operar como un sistema de energía autosuficiente. Asimismo, la mayoría de los elementos de una microrred son conectados directamente al sistema eléctrico, lo cual ha motivado a la transición de un sistema eléctrico tradicional a uno activo.

A continuación, se incorpora un esquema de los elementos básicos dentro de una microrred y su ciclo de funcionalidad.

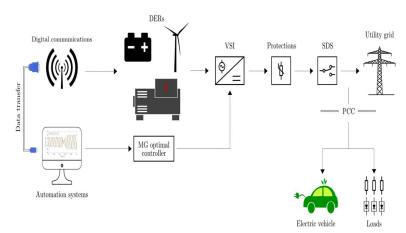


Figura 1. Elementos básicos de una microrred.

Fuente: VALENCIA RIVERA, Gerardo Humberto, *et. al.*, "Hybrid LQR-PI Control for Microgrids under Unbalanced Linear and Nonlinear Loads", *Mathematics*, 2020, no. 7, vol. 8, p. 2.

Ahora bien, el funcionamiento de la microrred como alternativa para una producción y distribución de energía eficiente se divide en dos modalidades. Al operar en modo conectado a la red y en modo isla, se considera un sistema autónomo y descentralizado. En ambos modos, la microrred funciona como una entidad de soporte ayudando al balance de potencia de la red eléctrica. En el primer

\_

CAGNANO, Alessia, et. al., "Microgrids: Overview and guidelines for practical implementations and operation", Applied Energy, 2020, vol. 258, pp. 1–18.

caso las fallas de energía son generadas por las cargas conectadas a la red eléctrica degradando el índice de calidad de energía, sin embargo, con el sistema de control adecuado la microrred mitiga dichas fallas. En el caso del modo isla, este resulta de gran utilidad en un contexto de suministro de energía en áreas remotas o rurales, ya que posterior a la fase de almacenamiento se encarga del suministro de energía, donde no hay un sistema de suministro eléctrico o éste presenta muchas fallas.

La red se encuentra trabajando en su punto máximo de operación y esto ocasiona la degradación de los componentes de la red eléctrica, por ejemplo, el daño de los transformadores (su efecto inmediato), los apagones o las fallas en la electricidad. La microrred entra como entidad de soporte cuando la red principal falla o se detiene por algún tiempo, pero evita los efectos nocivos de la contaminación de las formas de producción tradicionales, representando un sistema eficiente, sustentable y seguro para el suministro de energía.

El suministro general de electricidad opera de forma desbalanceada toda vez que el tipo de cargas conectadas a la red son diversas y demandan cantidades de energía diferentes. De acuerdo con esta situación se propone la incorporación de las microrredes, en específico y de los REDs, en general, operando en modo conectado a la red para hacer frente al desequilibrio generado tanto en la red como en el sistema de microrredes. El uso de este tipo de tecnología y su incorporación en la política pública de México traería para el país una modernización de la red eléctrica, además de los beneficios operativos mencionados en líneas anteriores.

# IV. MICRORREDES COMO HERRAMIENTA INCORPORABLE A LA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Una vez explicado el aspecto técnico y la ventana de oportunidad que se abre con la iniciativa de reforma constitucional a discutir en parlamento abierto, es necesario establecer algunas bases para el diseño y la implementación de una política pública sostenible basada en las microrredes y los REDs. Para establecer este tipo de política es importante acudir al concepto de eficiencia energética, mencionado a lo largo de este texto con algunas consideraciones puntuales.

El concepto de eficiencia energética se puede encontrar en la legislación mexicana en la ley de transición energética en términos netamente económicos.

XII. Eficiencia Energética: Todas las acciones que conlleven a una reducción, económicamente viable, de la cantidad de energía que se requiere para satisfacer las necesidades energéticas de los servicios y bienes que demanda la sociedad, asegurando un nivel de calidad igual o superior. <sup>13</sup>

Precisamente este tipo de redacción y las consecuencias que se derivan de la competencia en el mercado energético son la motivación más fuerte que tiene el gobierno actual para perseguir la centralización del control del sector. Sin embargo, al acudir a otras definiciones de eficiencia energética puede verse una redacción adecuada, tal es el caso de la Comisión de Energía del Estado de Sonora cuando señala que: "Queda incluida dentro de esta definición, la sustitución de fuentes no renovables de energía por fuentes renovables de energía".<sup>14</sup>

Al incluir la transición hacia las fuentes renovables de energía se fortalecen los criterios de sostenibilidad que deben guiar toda modificación o avance en materia energética. Así las cosas, si dentro de las modificaciones a la forma de generar y suministrar energía se determina que deben incluirse los REDs, sea bajo el control constante de la CFE o con inversión privada pueden reportarse varios beneficios, como la modernización, la mejora en la calidad de energía, un sistema equilibrado y seguro.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Ley de Transición Energética, artículo 3, fracción XII, 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> COEES. *Eficiencia energética*, s.f. https://tinyurl.com/yucee6hb

Si se realiza un recuento histórico de la preocupación ambiental y la importancia de establecer una relación equilibrada entre el medio ambiente y el hombre se pueden encontrar diversos esfuerzos por atender el deterioro ambiental y proteger la calidad de vida de las personas. Normativamente se debe resaltar que el objetivo siete del programa de Naciones Unidas señala la importancia de buscar fuentes limpias de energía que sean asequibles y al incorporar las microrredes se atienden estos criterios, pues se presenta una aportación de energía por parte de las fuentes renovables y la electricidad libre de combustible.

Los beneficios de incorporar las microrredes en la política pública en materia energética pueden resumirse de la siguiente manera:

- Reducen la dependencia de los combustibles fósiles como fuentes primarias.
- Usa fuentes alternativas de generación eléctrica (diversificación).
- Impulsa la eficiencia energética (no solo en términos económicos, sino ambientales).
- Reduce costos para el sistema.
- Coadyuva en el cumplimiento de las iniciativas para combatir el cambio climático.
- Brinda mayor credibilidad a México en el escenario internacional al cumplir con sus compromisos en materia de sostenibilidad.
- En cuanto a aspectos técnicos de mejora: 15
  - Proporciona soporte de voltaje local.
  - Mejora las métricas de calidad de energía en el sistema de distribución.
  - Proporciona visibilidad a los niveles de voltaje en el sistema de distribución.
  - Reduce del contenido armónico generado por las cargas.

\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> IEEE Std 1547-2018, "Impact of IEEE 1547 Standard on Smart Inverters", Standard, *IEEE Power & Energy Society*, Washington, DC, May 2018.

#### V. CONCLUSIONES

En este texto se presentó una propuesta de incorporación a la política pública en materia energética de una herramienta clave para abordar la problemática de demanda energética, costos de generación, suministro y consumo atendiendo a criterios de sostenibilidad. La propuesta consistió en incorporar en la discusión de la reforma constitucional a los artículos 25, 27 y 28 el uso de REDs para continuar con el avance de protección ambiental y producción no contaminante, contrapuesta a la iniciativa de fortalecimiento principal de la producción de hidrocarburos. La importancia de la sustitución de los combustibles fósiles se ve ralentizada con la apuesta por el petróleo y las formas tradicionales de generación de energía.

Se señalaron los múltiples beneficios que tiene la implementación de las microrredes desde la modernización de la red eléctrica con los aspectos técnicos puntualmente establecidos, hasta las ventajas que reporta su uso en el avance hacia la transición energética y el desarrollo sostenible.

Resulta oportuno revisar las diversas alternativas basadas en los REDs pues se abre una ventana de oportunidad el próximo abril para que tanto la sociedad, como los actores del gobierno y la industria pongan sobre la mesa las herramientas necesarias para que el país avance en materia energética sin poner en riesgo los avances en la protección al medio ambiente. El parlamento abierto hace un llamado también a la academia para que construya propuestas que sumen al avance de México y no queden sepultadas ante la falta de voluntad política para hacerlas realidad.

En el aspecto técnico se buscó brindar claridad en los puntos básicos de funcionamiento de los REDs y en específico de las microrredes para que se puedan considerar sus beneficios y se asuman como reto para la transición energética. La calidad de energía y el suministro constante y seguro son aspectos básicos para garantizar a los consumidores la satisfacción de la demanda, que cada vez va en aumento.

Las bases adecuadas para la inclusión en la política pública de las microrredes deben obedecer a aspectos en primer término técnicos, pues se trata de hacer uso de los avances científicos para mejorar la forma de generación y suministro de energía. Pero también requiere que se tengan en cuenta aquellos aspectos jurídicopolíticos, como el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de sostenibilidad, la protección a los derechos de la población y el equilibrio económico del país.

Es importante resaltar que esta iniciativa puede apoyar el cumplimiento o cuanto menos el avance en el séptimo objetivo de desarrollo sostenible, pues genera las herramientas para un suministro de energía asequible y no contaminante, al basarse en fuentes renovables y reducir las emisiones contaminantes. Asimismo, ante la reducción en la contaminación se puede avanzar en la mejora de la calidad de vida de las personas y la protección de sus derechos humanos, en especial el derecho a la salud.

#### VI. REFERENCIAS

#### **Doctrina**

DEL POZO MARTÍNEZ, Edmundo y MARTÍNEZ, Juan Carlos (Coords.), Caminos desde abajo. Organización social y usos del Derecho en la defensa del territorio en México, Editorial Gedisa, S. A., México, 2019.

## Hemerografía

- CAGNANO, Alessia, *et. al.*, "Microgrids: Overview and guidelines for practical implementations and operation", *Applied Energy*, 2020, vol. 258, pp. 1–18.
- CORREAL TORRES, Paula Nathalia y GÓMEZ ROMO DE VIVAR, Guillermo Rafael, "Community Socio-legal struggles in Los Altos de Jalisco against the Zapotillo dam", *Textual*, 2021, no. 78, pp. 1-30. Doi: 10.5154/r.textual.2021.78.13

- HIRSCH, Adam, et. al., "Microgrids: A review of technologies, key drivers, and outstanding issues", Renewable and Sustainable Energy Reviews, vol. 90, 2018, pp. 402–411.
- IEEE Std 1547-2018, "Impact of IEEE 1547 Standard on Smart Inverters", Standard, *IEEE Power & Energy Society*, Washington, DC, May 2018.
- ORTIZ DÍAZ, Daniela y SILVA LEAL, Jorge Antonio, *Efectos* ambientales de los hidrocarburos. Una revisión, Universidad Santiago de Cali, Colombia, 2019. https://tinyurl.com/ytnve29x
- VALENCIA RIVERA, Gerardo Humberto, et. al., "Hybrid LQR-PI Control for Microgrids under Unbalanced Linear and Nonlinear Loads", Mathematics, 2020, no. 7, vol. 8, pp.1–25.
- WU, Pan, et. al., "A novel design of architecture and control for multiple microgrids with hybrid AC/DC connection", Applied Energy, 2018, vol. 210, pp. 1002–1016.

## Legisgrafía

Ley de Transición Energética, 2015.

# Referencias digitales

- COEES. *Eficiencia energética*, s.f. https://tinyurl.com/yucee6hb GONZÁLEZ, Lilia, "Incertidumbre en electricidad, freno al nearshoring: Concamin", *El economista*, 2022. https://tinyurl.com/y34fyc2r
- GUILLÉN, Martha y RODRÍGUEZ, Lauro, "Presa el Zapotillo no es la única opción; presentan alternativas para el megaproyecto", *Perimetral*, 2019. https://tinyurl.com/w6u2w6b9
- GURROLA, Paola, "Iniciativa de reforma constitucional en materia energética: México necesita competencia en el mercado eléctrico", *Boletín IMCO*, 2021. https://tinyurl.com/2v4pfwsu
- LEÓN, Roberto C., Contaminación ambiental y sus efectos en la salud: una revisión de la literatura científica, Repositorio

- de la Universidad Privada del Norte, 2019. https://hdl.handle.net/11537/26511
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés M., *Iniciativa con proyecto de decreto* por el que se reforman y adicional diversas disposiciones de la ley de la industria eléctrica, 2021. https://tinyurl.com/3aktsa46
- MOYA GARCÍA, Irene, *Efectos de la contaminación atmosférica en la salud infantil*, Universidad de Jaén. Biología Experimental, 2020. https://hdl.handle.net/10953.1/12332

# Esta obra se editó el 13 de junio de 2022

## EDITORIAL PRIMERA INSTANCIA

Mail: primerainstancia@Outlook.com www.primerainstancia.com.mx Ciudad de México, México



El desarrollo sostenible es el principio rector para la evolución mundial a largo plazo, la Asamblea General de la ONU lo define "como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

La Conferencia de la ONU sobre el Desarrollo Sostenible, o Cumbre de la Tierra de Río 20, celebrada en Brasil en el 2012, se centra en dos temas: 1) economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y 2) el marco institucional para el desarrollo sostenible.

En el contenido del texto se realizan importantes aportaciones, cuya reflexión es el impacto que ha tenido la Cumbre de Río 20 en materia ambiental, en el participan destacados investigadores de Latino América, de Universidad de Tierra del Fuego, Argentina, Universidad Federal de Santa Catarina de Brasil, Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Perú, de la Universidad Santo Tomás de Colombia, Universidad Autónoma de Baja California, cuya coordinación de la obra estuvo a cargo de la Universidad Autónoma de Chiapas y la Universidad Autónoma de Querétaro, a través del Posgrado de Derecho.







